

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES RAPPORTS
ENTRE LE POUVOIR JUDICIAIRE
ET LE
POUVOIR EXÉCUTIF EN ÉGYPTÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 23 octobre 1925, à 2 h. 1/2

PAR

EL BARKOUKY

Professeur à la Faculté royale de droit du Caire

Président : M. JACQUELIN, professeur
Suffragants : } *MM. ROLLAND, professeur*
MESTRE, professeur

PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT, V.

1925

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

ALI MAHIR PACHA. — *Droit international public.*

LAFERRIÈRE. — *De la juridiction administrative.*

JACQUELIN (R.). — *La juridiction administrative dans le Droit constitutionnel* (1891).

OUVRAGES SUR LE DROIT ÉGYPTIEN

LAMBA (Henri). — *Code administratif égyptien* (1911).

— *Droit public et administratif de l'Égypte* (1909).

— *Dictionnaire des Codes égyptiens mixtes* (1889).

— *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Égypte* (1896).

PÉLISSÉ DU RAUSAS (G.). — *Le régime des capitulations dans l'Empire ottoman* (1902-1905, 2 vol., dont le 2^e a trait notamment à l'Égypte).

GRANDMOULIN. — *La Procédure pénale égyptienne* (Le Caire, 1910, 2 vol.).

— *Le droit pénal égyptien indigène.*

LORD MILNER. — *England in Egypt.*

WHITE IBRAHIM. — *La nouvelle constitution égyptienne.* Thèse Paris, 1925.

PUBLICATIONS OFFICIELLES

Annuaire du ministère de la Justice.

Bulletin officiel des tribunaux indigènes (à partir de 1900).

Bulletin de législation et de jurisprudence égyptiennes mixtes.

Recueil des décrets et documents officiels (1840-1899).

Recueil officiel des arrêts de la cour d'appel mixte (depuis 1875).

Rapports annuels de l'agent diplomatique et consul général de Grande-Bretagne en Égypte.

JOURNAUX ET REVUES

J. D. — *Les Capitulations égyptiennes* (le Temps, 31 juillet 1913).

LORD CROMER.

Journal de Droit international privé (Clunet, 1874, p. 53).

V. Z. — *Relations judiciaires des étrangers dans le Levant.*

Revue générale de Droit international public (juillet-août 1913).

BLANCHARD (G.). — *La théorie de l'acte de souveraineté et de l'acte d'administration en droit mixte égyptien.*

Revue de Droit international et de législation comparée (Bruxelles, 1908).

SOUHBI GHALI BEY. — *Les tribunaux de la Réforme : leur influence sur l'éducation morale et judiciaire de l'Égypte et les avantages que leur institution leur a procurés.*

INTRODUCTION

§ 1. — THÉORIE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

S'il est une vérité universellement reconnue de nos jours, — devenue banale et, si l'on peut le dire, rebattue, — c'est bien la nécessité de la séparation des pouvoirs.

La doctrine magistrale de Montesquieu règne dans les Etats constitutionnels de France et d'Amérique; c'est le ressort même des gouvernements occidentaux.

Rappelons au début de cette étude, pour préciser notre point de départ, les définitions mêmes de Montesquieu :

« Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassadeurs, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes ou juge les différends

des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger, et l'autre simplement la puissance exécutrice de l'Etat (1). »

L'originalité du point de vue de Montesquieu est aisée à pénétrer : le pouvoir judiciaire n'est pas une dépendance du pouvoir exécutif ; son domaine et ses méthodes lui sont propres : c'est l'application rigoureuse et scientifique des dispositions des droits civils. Au contraire, la méthode proprement gouvernementale est moins scientifique que diplomatique : au premier rang des préoccupations du pouvoir exécutif figurent les questions d'opportunité, de mesure, d'intelligence des nécessités du moment : dans la direction des affaires supérieures, le gouvernement doit donc faire preuve, tout comme dans la conduite des relations extérieures, de qualités « politiques ». L'expression hardie de Montesquieu semble donc de toute justesse : au dehors et au dedans, le domaine du gouvernement n'est autre que celui du « droit des gens ».

Nous nous contenterons de rappeler cette vue profonde du philosophe, sans nous arrêter à la question de savoir si, effectivement, il s'agit bien de deux pouvoirs distincts ou simplement de deux manifestations d'un pouvoir unique : le pouvoir exécutif. La question présente, certes, un grand intérêt doctrinal, et des discussions savantes ont mis aux prises à ce sujet les divers auteurs (2).

(1) *Esprit des Lois*, liv. XI, ch. vi.

(2) Voir notamment pour le pouvoir unique : DUCROCQ, *Cours de*

Un concours a eu lieu sur la question de la séparation des pouvoirs, et on peut lire à ce sujet, dans les comptes rendus de l'Académie des Sciences morales et politiques (t. CXII, p. 213 et suivantes), des études très intéressantes de M. Aucoc.

Mais on peut poser en fait que le véritable intérêt de la question n'est pas là. Il faut se placer dans le domaine de la pratique, et là encore c'est Montesquieu qui met les choses en pleine lumière.

« Tout serait perdu *si le même* homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait les trois pouvoirs, celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers. »

Voilà en effet la véritable question. Pour la sauvegarde de la liberté des citoyens, il est nécessaire que les différents pouvoirs ne résident pas dans les mêmes mains.

Si le juge, par exemple, a la puissance exécutrice, ces pouvoirs risqueront de le rendre oppresseur; d'autre part, il ne jugera pas en toute impartialité, étant préoccupé des questions d'opportunité politique en tant que détenant le pouvoir exécutif.

Déjà Jean Bodin, au xvi^e siècle, déclarait que le magistrat avait le droit de résistance à la loi, dans le cas d'injustice flagrante (1), quand « le prince

Droit administratif, et DUGUIT, la Séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 ; pour les deux pouvoirs : ESMEIN, Droit constitutionnel. — Voir aussi HAURIOU.

(1) *La République*, 4. De l'obéissance que doit le magistrat aux lois et au prince souverain.

franchit et brise les bornes sacrées de la loi de Dieu et de nation ».

Mais c'est en Amérique que cette thèse a été soutenue avec le plus de force.

Hamilton (cité par Picot), Américain, en 1788 : *la Réforme judiciaire en France*, p. 420-428 :

« Le pouvoir judiciaire, par la nature même de ses fonctions, sera toujours le moins dangereux pour les droits politiques de la Constitution, parce qu'il aura moins de puissance pour les blesser ou leur nuire. Le pouvoir exécutif ne distribue pas seulement les honneurs, mais il tient l'épée de la communauté; la législature n'est pas seulement maîtresse du budget, mais elle trace les règles suivant lesquelles s'exercent les devoirs et les droits de chaque citoyen; le pouvoir judiciaire, au contraire, n'a aucune influence ni sur l'épée ni sur la bourse, ne donne aucune direction soit aux forces, soit à la richesse publique, et ne peut prendre l'initiative d'aucune action quelconque.

« Il est, en vérité, permis de dire qu'il n'a ni force ni volonté, mais simplement du jugement. »

On comprend ainsi toute la force de ce mot de Montesquieu : Si la confusion des pouvoirs avait lieu, « tout serait perdu ».

La nouvelle constitution égyptienne admet le principe de la séparation des pouvoirs. Son article 30 dispose en effet que le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux des diverses juridictions et degrés de juridiction. Ce texte implique donc la conception

d'un pouvoir judiciaire distinct du pouvoir exécutif (1).

§ 2. — OPPOSITION DES IDÉES ORIENTALES
AVEC CES THÉORIES

Telle est la théorie. Telle est aussi la pratique des puissances occidentales modernes. Telle n'est pas du tout la situation des sociétés d'autrefois, ni des sociétés de l'Orient.

Le seigneur féodal administre et rend la justice.

« Si veut le roy, si veut la loi », disait-on dans l'ancienne France; le roi exerce sans conteste les trois pouvoirs. Ses agents, baillis, puis intendants, exercent simultanément des fonctions judiciaires, administratives et de police.

Dans les sociétés patriarcales de l'Orient, nous voyons de même le khalife concentrer tous les pouvoirs; il est législateur, chef de l'Etat, juge suprême. Il rend personnellement la justice, jusqu'au moment où Omar délègue ce soin à quelques familiers, les cadis, tout en conservant le droit absolu de juger lui-même. Plus tard, c'est le grand cadi qui nomme les juges.

Retenons même ce fait, que dans les sociétés primitives, le pouvoir judiciaire est le plus ancien de tous; on le voit apparaître alors que les autres n'existent pas encore. On a souvent recours au pouvoir

(1) V. WHITE IBRAHIM, *la Nouvelle constitution égyptienne*.
Thèse Paris, 1925.

arbitral du chef, pour départager ceux qui sont en conflit, et, en dehors de la guerre, c'est surtout comme juges qu'apparaissent les souverains d'autrefois ou les souverains d'Orient. Est-il besoin de citer les sentences célèbres de Salomon, ou les actes de justice de Haroun al Raschid?

Toutefois, les Orientaux ne font pas la distinction entre les actes relevant du pouvoir judiciaire et ceux qui dépendent du pouvoir exécutif. A l'époque de Mamoun, le cadi Yahia ebn Aksham a souvent pris le commandement des armées (1).

La réception de Sadakat, impôt religieux, est de la compétence du cadi, si elle n'est pas attribuée à un autre fonctionnaire par un texte spécial; il en est de même pour l'administration des wakafs.

Les cadis peuvent recevoir de même des attributions administratives et de police : circulation dans les rues et sur les routes, chargement des voitures, bateaux ou chameaux (2), questions de voirie (balcons, etc.).

Il est aisé de comprendre la confusion qui peut résulter de cet état de choses. Si le cadi ne fait qu'appliquer les règlements arrêtés par un autre, la situation est normale; mais quelle anomalie, pour les idées d'Occidentaux, de voir le même cadi prescrire un règlement et juger les contrevenants à ce même règlement!

De toute évidence, dans ce cas, il est jugé et partie.

(1) *Ebn Khaldoun*, p. 185.

(2) *Ahkan el Sultanich*, p. 67.

D'ailleurs, suivant les besoins de l'époque, le gouvernement n'hésita pas à diminuer quand il en était besoin la compétence des cadis et à leur défendre, par exemple, de connaître des matières réglées par les lois laïques, lesquelles étaient attribuées à un magistrat laïque ou à un gouverneur (1).

Caractère religieux de la justice,

Caractère patriarcal du gouvernement,

Ces deux principes sont en opposition complète avec les théories de Montesquieu.

Ce n'est que par l'introduction des idées occidentales que les rapports entre les pouvoirs exécutif et judiciaire peuvent être transformés et se rapprocher quelque peu des conceptions juridiques.

(1) *Ebn Khaldoun*, p. 185.

LES RAPPORTS ENTRE LE POUVOIR JUDICIAIRE ET LE POUVOIR EXÉCUTIF EN ÉGYPTÉ

CHAPITRE I HISTORIQUE

§ 1. — ETAPES DE LA FORMATION DE L'ÉGYPTÉ CONTEMPORAINE (1841, 1876, 1880, 1904, 1914-1922)

Un rapide exposé historique des circonstances dans lesquelles s'est formée la constitution de l'Égypte doit nécessairement précéder l'examen du point de droit constitutionnel qui fait l'objet de cette étude. La situation internationale de l'Égypte est, en effet, à peu près unique; elle résulte d'une évolution très longue tout à fait originale; elle est, notamment, l'œuvre de certaines puissances européennes. Ce serait méconnaître ses traits les plus caractéristiques, et en même temps se placer à un point de vue absolument erroné, que de l'étudier *in abstracto*, sans tenir compte des diverses et puissantes influences extérieures qui l'ont créée et dont elle subit encore les effets.

La création de l'Égypte moderne est une des con-

séquences indirectes de l'expédition française de Bonaparte en 1798. Jusqu'à cette date, l'Egypte, province de l'empire turc depuis 1517, était gouvernée par des pachas et des beys, représentants du sultan de Constantinople, et ce régime n'avait abouti qu'à l'anarchie et à l'oppression. Les soldats français partis, après des victoires éphémères, un homme de valeur, Mohamed Aly, parvint à se faire proclamer pacha d'Egypte, et la Porte dut accepter ce choix des notables du pays, moyennant l'engagement que prit Mohammed Aly de lui verser un tribut annuel.

Mohamed Aly, intelligent et actif, réorganisa heureusement l'Egypte et la dota d'une armée nombreuse et disciplinée.

Mais ses ambitions ne se bornèrent pas au gouvernement de l'Egypte. Il subit la tentation naturelle d'étendre son administration à la Syrie, province mal administrée par l'empire ottoman. Une guerre rapide lui permit, en 1839, de capturer la flotte du sultan Mahmoud et de faire occuper par l'armée de son fils Ibrahim l'Arabie et la Syrie. Ibrahim se dirigeait vers Constantinople, lorsque les grandes puissances intervinrent, par la convention de Londres (15 juillet 1840), pour empêcher la question d'Orient de se poser, et imposèrent au pacha d'Egypte le retrait de ses troupes et l'abandon de ses conquêtes.

Mais, si pénible que fût cette renonciation aux résultats de sa campagne, Mohamed recevait une précieuse compensation : deux firmans du 13 février 1841, imposés au sultan par les puissances, lui

accordaient, en même temps que l'administration personnelle de diverses provinces, celle, *héréditaire*, du vilayet d'Egypte.

La date de ces firmans est capitale dans l'histoire de l'Egypte. Sans lui donner l'indépendance complète, le sultan, en accordant l'hérédité à Mohamed Aly, consentait à détacher une de ces provinces de son autorité et lui donnait une situation toute nouvelle qui devait se préciser par la suite. Deux traits caractérisent cette situation : d'une part, au point de vue national, c'est l'autonomie de l'Egypte vis-à-vis du sultan; d'autre part, c'est le fait que cette autonomie est l'œuvre des puissances.

Mohamed Aly et ses successeurs, tout en continuant l'œuvre de réorganisation intérieure de leurs pays, obtinrent de la Porte de nouveaux firmans complétant son autonomie : celui de 1866 fixa l'ordre de succession au trône en ligne directe, éleva l'effectif de l'armée que l'Egypte était autorisée à entretenir, et étendit le droit de battre monnaie; celui de 1873 accorda à Ismaïl Pacha le titre de khédive, dont la traduction exacte signifie demi-souverain, lui reconnut le droit de conclure des emprunts à l'étranger et de signer tous traités non politiques. A ce moment, le payement du tribut et la représentation diplomatique étaient donc les deux seuls liens qui consacraient encore le maintien nominal de la souveraineté du sultan sur l'Egypte.

Si l'année 1841 marque une date essentielle dans l'histoire de l'Egypte, puisque cette année-là, pour

la première fois, son autonomie fut officiellement reconnue par la Turquie, sur la suggestion des puissances, l'année 1876 fut signalée par un fait d'importance au moins égale : la première intervention des puissances dans les affaires intérieures de l'Egypte. Des difficultés financières furent l'origine de cette intervention. Aux prises avec de gros embarras, Ismaïl Pacha crut bon, pour sauver son crédit, d'affecter au paiement des dettes de l'Etat une partie importante des revenus de l'Egypte et de créer, pour en contrôler l'emploi, une caisse de la dette publique, dont les quatre commissaires étaient des étrangers.

Une série de mesures augmentèrent l'importance du rôle joué par les représentants des puissances. La caisse de la dette publique n'ayant pas fonctionné d'une façon satisfaisante, fut renforcée par deux contrôleurs généraux officiellement nommés par leurs gouvernements : l'un Français, l'autre Anglais, chargés de surveiller et de régler le fonctionnement de toute l'administration égyptienne.

En 1878, une commission supérieure d'enquête fut instituée.

La conclusion des premières études de cette commission fut la nécessité de refondre complètement l'organisation financière de l'Egypte, d'instituer un budget pour prévoir les dépenses, une comptabilité pour contrôler l'exécution du budget, une assemblée pour répartir l'impôt. Ces mesures furent aussitôt prises par Ismaïl (1878); l'assemblée qu'il créa fut un conseil des ministres, dont les deux contrôleurs

firent partie avec un droit de veto sur les mesures proposées. En outre, d'une manière générale, les décisions du khédive devront être contresignées par les ministres responsables.

C'était un changement capital apporté à la constitution de l'Égypte. Jusqu'alors, le pouvoir absolu du khédive était exercé sans aucune espèce de limitation ni de contrôle. Il allait maintenant être obligé de compter avec une autorité parallèle à la sienne, dont l'organisation était inspirée des constitutions libérales européennes.

En fait, Ismaïl Pacha ne put s'accommoder de ce nouveau régime et revint peu à peu sur les décisions qui l'avaient institué. Ce fut d'abord l'élimination des membres européens du conseil des ministres (8 avril 1879), puis l'institution, à côté de la commission d'enquête, d'une commission de notables composée d'indigènes à la dévotion du khédive, et qui opposait des conclusions contraires à toutes les propositions de réformes financières émanées de la commission d'enquête. Le résultat ne pouvait se faire attendre : l'anarchie financière augmenta, le gouvernement égyptien se trouva, au début de 1879, dans l'impossibilité de payer les coupons de sa dette, et la commission d'enquête démissionna.

Une nouvelle intervention effective des puissances se produisit alors : considérant Ismaïl Pacha comme responsable des désordres financiers si préjudiciables à leurs nationaux, la France et l'Angleterre exigèrent du sultan un iradé qui le déposait et le remplaçait

par son fils Mehemet Tewfick Pacha (juin 1879).

Ainsi se terminait cette première période de réforme, marquée par des tâtonnements et par la résistance bien naturelle du khédivé Ismaïl, à des mesures qui portaient directement atteinte à son pouvoir absolu.

Son successeur, Tewfick Pacha, inaugura, au contraire, une politique de collaboration avec les puissances européennes. Une commission internationale de liquidation inaugura tout d'abord un statut financier qui mettait un terme, par une sorte de concordat, à la faillite égyptienne, et prenait en outre, pour l'avenir, des mesures de nature à éviter le gaspillage et de nouveaux embarras. Ce fut la loi du 17 juillet 1880.

Un certain nombre de réformes administratives complétèrent l'œuvre de réorganisation, notamment en ce qui concerne la situation des fonctionnaires et les tribunaux indigènes.

Il convient d'ajouter à ces réformes que, depuis le 1^{er} janvier 1876, fonctionnait la juridiction des *tribunaux mixtes*, sur laquelle nous aurons à revenir au cours de cette étude; juridiction que les puissances avaient consenti, à la suite de longues négociations, à substituer dans certaines limites aux juridictions consulaires.

Quant au contrôle permanent des puissances sur le gouvernement intérieur de l'Égypte, il continua à s'exercer par la Caisse de la dette et par les contrôleurs généraux, dont l'institution avait été rétablie à

l'avènement de Tewfick. A la suite de l'occupation anglaise, les deux contrôleurs devaient céder la place à un conseiller anglais.

Ainsi, à la fin de 1880, l'Egypte se trouvait réorganisée, financièrement et administrativement, sous la tutelle de l'Europe, à la suite de la période de son histoire que nous venons d'exposer sommairement, période dont les deux faits essentiels sont l'autonomie de plus en plus large accordée par le sultan à l'Egypte sous la suggestion des puissances européennes et l'intervention de celles-ci, représentées par la France et l'Angleterre, dans le gouvernement intérieur du pays.

Un mouvement tout nouveau des esprits se manifesta en Egypte vers cette époque : c'était d'abord une protestation contre l'ingérence étrangère dans les affaires intérieures du pays ; cette protestation essentiellement nationaliste était renforcée par les mécontentements de nombreux clans de la société qui avaient à souffrir du régime nouveau au point de vue économique ; enfin, une partie de l'armée ayant été licenciée par économie à la demande de la commission de liquidation, le mécontentement de l'élément militaire égyptien vint singulièrement aggraver la situation.

Nous n'entrerons pas dans le récit détaillé des diverses réclamations, protestations, émeutes, des mesures prises par le khédive pour leur résister, et plus souvent pour céder aux injonctions de ses sujets. Contentons-nous de résumer à grands traits la série

d'événements qui aboutirent à un nouveau fait capital dans l'histoire de l'Égypte : l'occupation du territoire par les troupes et, aussitôt après, l'administration du pays par les fonctionnaires de l'Angleterre.

Le parti militaire, dont le chef était Arabi Pacha, trouva une alliée des plus utiles dans la Chambre des notables, qui, en décembre 1881, donna une forme politique très précise aux revendications nationalistes : elle demanda que le budget fût soumis à son vote, que les ministres fussent responsables devant elle, que l'initiative des lois lui fût donnée, et en même temps le contrôle de leur exécution.

Ainsi le mouvement nationaliste prenait la forme d'un mouvement politique libéral. Nous retiendrons ce caractère; car, grâce à lui, le renforcement de l'absolutisme en Égypte devait résulter de l'échec des revendications nationalistes.

Les demandes de la Chambre rencontrèrent naturellement l'opposition immédiate et absolue des contrôleurs généraux, représentants des puissances, dont le rôle était incompatible avec un régime donnant le dernier mot aux représentants du pays, en matière administrative et financière. Les contrôleurs généraux et les pays qui les avaient délégués invitèrent donc très énergiquement le khédivé à résister aux prétentions de la Chambre des notables. Malgré l'appui de leur influence, malgré la résistance du khédivé, le cabinet Chérif Pacha dut se retirer et fut remplacé par un ministère Mahmoud Sami, avec Arabi Pacha pour ministre de la guerre. C'était le triomphe

de l'opposition, mais aussi la substitution de l'autorité de la Chambre à celle du khédive. Ce dernier subissait passivement cet état de choses révolutionnaire.

Les deux puissances européennes qui exerçaient leur tutelle sur l'Égypte sentirent que cette tutelle était gravement compromise par les nouveaux événements. Elles décidèrent d'intervenir militairement. Une flotte franco-anglaise se rendit dans les eaux d'Alexandrie. Un ultimatum exigeant la démission du ministère et le dépôt d'Arabi Pacha fut tout d'abord satisfait; mais, sur la menace de ses troupes, le khédive rétablit Arabi au ministère de la guerre. A partir de ce moment, et pendant plus d'un mois, la révolution et aussi l'anarchie régnèrent à Alexandrie. L'ordre public fut gravement troublé, des mesures étant prises pour armer les forts sous le canon desquels se trouvaient les vaisseaux anglais. L'amiral Seymour, après une sommation restée sans effet, bombarda, le 11 juillet 1882, et débarqua des troupes. L'occupation anglaise de l'Égypte ainsi commencée devait devenir définitive.

Les troupes anglaises eurent tôt fait de mater les forces d'Arabi Pacha et de rétablir l'ordre. A leur suite, l'Angleterre débarqua ses fonctionnaires, qui prirent la direction de l'administration égyptienne. La période qui suivit fut économiquement très favorable à l'Égypte. Au point de vue constitutionnel, qui nous intéresse surtout, la défaite des nationalistes s'identifiait avec la ruine du régime parlementaire

qu'ils auraient voulu imposer au khédive et aux puissances. Comme il était à prévoir, l'absolutisme du khédive et la centralisation des pouvoirs entre ses mains sortirent renforcés de cette courte lutte. Sans doute il consentit, par la loi organique de 1883, à donner à ses sujets une certaine représentation électorale en créant le conseil législatif chargé d'examiner les lois et l'assemblée chargée de voter l'impôt. Mais les pouvoirs de ces deux assemblées sont si restreints, que l'absolutisme du khédive n'en est nullement atteint.

Ce régime a été consolidé par l'accord franco-anglais du 8 avril 1904, aux termes duquel la France, qui, depuis 1882, élevait souvent des protestations, très fondées en droit, sur l'occupation militaire anglaise, accepta le fait de cette occupation, l'Angleterre déclarant, par contre, n'avoir pas « l'intention de changer l'état politique de l'Égypte ».

Telle fut la situation jusqu'en 1914.

Or, le 18 décembre 1914, une proclamation de l'Angleterre (1) mettait fin à la suzeraineté de la Turquie. Ce document était ainsi conçu : « Le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères de Sa Majesté fait savoir qu'en raison de l'état de guerre existant du fait de la Turquie, l'Égypte est placée sous la protection de Sa Majesté et constituera en conséquence un protectorat anglais. — La suzeraineté de la Turquie sur l'Égypte est ainsi abolie et le gouvernement

(1) *Journal officiel* du Caire du 18 décembre.

de Sa Majesté prendra toutes mesures utiles pour la défense de l'Egypte et la protection de ses habitants et de ses intérêts. »

Le régime intérieur de l'Egypte ne se trouvait nullement modifié. Le souverain, c'est-à-dire le Sultan, reste nominalement le maître absolu du pays ; en droit, tous les pouvoirs sont concentrés entre ses mains. Les conseillers anglais continuent à diriger la politique et l'administration égyptiennes.

Mais, le 28 février 1922, l'Angleterre, pour remédier à une situation troublée et donner satisfaction aux sentiments nationalistes, renonça à son protectorat, et reconnut l'Egypte comme un Etat souverain et indépendant.

« Considérant, dit la Déclaration anglaise, que le gouvernement de Sa Majesté, conformément à ses intentions formelles, désire immédiatement reconnaître l'Egypte comme Etat souverain et indépendant ; — Considérant que les relations entre le gouvernement de Sa Majesté et l'Egypte sont essentielles pour l'Empire britannique :

« Les principes suivants sont déclarés par les présentes :

« 1. Le Protectorat britannique de l'Egypte est terminé et l'Egypte est déclarée Etat souverain et indépendant.

« 2. Aussitôt que le gouvernement de Son Altesse aura promulgué un acte d'indemnité applicable à tous les habitants de l'Egypte, la loi martiale proclamée le 2 novembre 1914 sera abrogée.

« 3. En attendant le moment où il sera possible, par la libre discussion et par des concessions amicales et réciproques, de conclure entre le gouvernement de Sa Majesté et le gouvernement égyptien des accords relatifs aux matières suivantes, ces matières sont absolument réservées à la discrétion du gouvernement de Sa Majesté :

a) La sécurité des communications de l'Empire britannique en Egypte;

b) La défense de l'Egypte contre toute agression étrangère ou contre toute ingérence étrangère, directe ou indirecte;

« c) La protection des intérêts étrangers en Egypte et la protection des minorités;

« d) Le Soudan.

« Jusqu'à la conclusion des susdits accords, le *statu quo* en toutes ces matières restera intact. »

Quel est le sens véritable et quel est le résultat positif de cette dernière proclamation? Celle-ci met-elle fin au protectorat anglais ou ne fait-elle que le dissimuler? Nous n'insisterons pas sur cette question, qui, concernant surtout les relations internationales, excède les limites de notre sujet. Constatons seulement que le nouvel état de choses, issu de la déclaration dont il s'agit, laisse encore à l'Angleterre la faculté de s'immiscer dans toutes les affaires, intérieures et extérieures, de l'Egypte.

§ 2. — PLAN DU PRÉSENT TRAVAIL

Ces notions préliminaires une fois établies, entrons maintenant dans le vif du sujet et examinons quelle conception a présidé à l'organisation des pouvoirs exécutif et judiciaire et aux rapports de ces pouvoirs entre eux en Egypte.

Nous y retrouverons les marques des influences étrangères et la trace des nécessités historiques qui ont accentué et atténué ces influences, et même déterminé en dehors d'elles une organisation tout à fait originale.

L'étude que nous allons entreprendre se divisera en trois parties.

PREMIÈRE PARTIE

Le pouvoir exécutif

Nous verrons d'abord en quoi consiste le pouvoir exécutif en Egypte, quels sont ses caractères et ses limites (chap. 1^{er}); nous insisterons ensuite sur la façon dont les particuliers peuvent être atteints par les actes du pouvoir exécutif, et sur les garanties qui leur sont offertes à cet égard (chap. 1^{er}).

Nous énumérerons les juridictions d'ordre administratif qui existaient en Egypte jusqu'en 1914, nous

rechercherons comment sont réglés les litiges entre l'Etat et les particuliers (chap. II).

Ce sera la première partie de notre étude, afférente au pouvoir exécutif.

DEUXIÈME PARTIE

Le pouvoir judiciaire. — La juridiction indigène

Les deuxième et troisième parties, relatives au pouvoir judiciaire, nous retiendront beaucoup plus longtemps.

Un premier fait ne pourra manquer de nous frapper : c'est la variété et la complexité des tribunaux judiciaires en Egypte (chap. I^{er}).

L'étude de la *juridiction indigène* comprendra l'exposé des attributions des tribunaux de droit commun et des tribunaux de statut personnel (chap. II).

Nous verrons les rapports de ces tribunaux avec le pouvoir exécutif, et notamment leur compétence à l'égard des actes de l'Administration (chap. III); nous présenterons à ce sujet quelques conclusions (chap. IV).

TROISIÈME PARTIE

Le pouvoir judiciaire. — La juridiction mixte

Passant ensuite à la *juridiction mixte*, nous retracerons brièvement l'histoire de la fondation de ces tribunaux (chap. I^{er}) et leur organisation (chap. II).

Nous insisterons sur la compétence des tribunaux

mixtes, notamment à l'égard des actes de l'Administration (chap. III), et nous terminerons par un examen approfondi de la théorie des actes de la souveraineté en Egypte (chap. IV); quelques conclusions constitueront le chapitre V.

PREMIÈRE PARTIE

LE POUVOIR EXÉCUTIF

CHAPITRE I

GÉNÉRALITÉS

§ 1. — CONFUSION ANCIENNE DU POUVOIR EXÉCUTIF ET
DU POUVOIR LÉGISLATIF EN EGYPTÉ. SÉPARATION
DE CES POUVOIRS DANS LA NOUVELLE CONSTITUTION.

I

A l'origine, le Khédivé réunissait tous les pouvoirs.
Voyons en quelques mots comment était organisée
l'administration locale.

Mohamed Aly organisa le premier l'administration
provinciale de l'Egypte. Auparavant, le gouverne-
ment était partagé d'une façon arbitraire entre les
beys et les commandants militaires turcs.

A la tête de chaque gouvernement provincial était
placé un moudir; les gouvernements étaient subdivi-
sés en départements à la tête desquels étaient des
mamours, et des villages qu'administraient des
cheikhs-el-balad.

Des gouverneurs particuliers étaient chargés des villes du Caire, de Damiette et de Rosette; enfin, Alexandrie était administrée par le vice-roi.

L'Egypte compte quatorze moudirihs (huit dans la haute Egypte et six dans la basse Egypte). Cinq gouverneurs administrent le Caire, Alexandrie, Damiette, Suez et le canal de Suez (chef-lieu Port-Saïd).

Les moudirs et gouverneurs résident au chef-lieu de leur province, et sont nommés par décret royal, sur la proposition du ministre de l'Intérieur et l'avis conforme du Conseil des ministres.

Les moudirihs sont divisés en districts appelés markaz, administrés par les mamours markaz. Parfois le chef-lieu de la province possède une administration séparée de celle du markaz; on l'appelle alors bandar, et son administrateur, le mamour bandar, se distingue du mamour markaz en ce sens qu'il est un officier de police, alors que le mamour markaz est un fonctionnaire civil.

Les villages sont administrés par les omdehs et par les cheikhs.

D'autre part, les gouvernorats comprennent un certain nombre de districts ou kisms, à la tête des quels sont placés les mamours kism. A son tour, le kism est subdivisé en quartiers (hara), administrés par des cheikhs-el-hara.

Cette organisation ne doit d'ailleurs pas faire illusion. Il ne s'agit pas, à proprement parler, de pouvoirs locaux ni d'unités administratives ayant leur personnalité distincte.

En Egypte, la centralisation est absolue. Une seule administration dirige tout le pays jusque dans les subdivisions les plus reculées. C'est simplement pour faciliter l'action du pouvoir central que les fonctionnaires hiérarchisés sont placés à la tête des diverses circonscriptions.

La moudirieh, le markaz, le village, sont donc administrés par un pouvoir unique, qui transmet ses ordres aux multiples autorités régionales.

Il est aisé de comprendre combien, dans une telle organisation, le rôle des moudirs et gouverneurs est important. Aussi le choix de ces hauts fonctionnaires est-il une des prérogatives les plus essentielles du gouvernement central; la division administrative du ministère de l'Intérieur a précisément pour objet de centraliser toutes les affaires des moudirs et gouverneurs.

Responsables de l'ordre dans leur circonscription, ces fonctionnaires rendent responsables devant eux les māmours, qui à leur tour rendent responsables les omdehs de chaque village.

Nous verrons au paragraphe 3 comment il est prescrit au parquet de se mettre d'accord avec les moudirs et gouverneurs dans l'instruction des affaires judiciaires.

Retenons seulement ici le point essentiel que le moudir est l'âme de l'administration locale, et que c'est à lui qu'incombe le rôle délicat de faire pénétrer partout les volontés du pouvoir central.

II

Le pouvoir absolu du gouvernement central est donc, en principe, radicalement opposé à l'organisation des pays constitutionnels. Il ne faudrait pas cependant prendre tout à fait à la lettre les pouvoirs exorbitants qui appartenaient au khédive.

En fait, ce pouvoir était limité soit par la présence des conseillers anglais qui dirigeaient la politique du pays, soit par les droits reconnus aux puissances étrangères; il y avait même à côté des gouverneurs et moudirs, des « inspecteurs » étrangers.

Il existait bien aussi, en vertu de la loi organique du 1^{er} mai 1883, un Conseil législatif et une Assemblée générale législative; mais leurs pouvoirs étaient purement consultatifs.

En 1913, l'un et l'autre furent supprimés et remplacés par l'Assemblée législative. Celle-ci avait à peu près les mêmes prérogatives et se trouvait soumise aux mêmes restrictions que les organes auxquels elle était substituée. Mais elle ne fonctionna guère que pendant une année. En effet, en 1914, la guerre mondiale éclata et l'état de siège fut proclamé.

Une nouvelle loi organique, promulguée le 19 avril 1923, établit une Constitution comportant un gouvernement représentatif et la séparation des pouvoirs législatif et exécutif. Le pouvoir législatif est confié

au Roi concurremment avec le Sénat et la Chambre des députés. Aucune loi ne peut être promulguée sans avoir été préalablement votée par le Parlement. Le Roi sanctionne et promulgue les lois. Quant au pouvoir exécutif, il appartient au Roi.

§ 2. — RAPPORTS GÉNÉRAUX DU POUVOIR EXÉCUTIF
ET DU POUVOIR JUDICIAIRE

Même dans les pays où il est le plus indépendant, le pouvoir judiciaire est toujours subordonné d'une certaine façon au pouvoir exécutif.

Tout d'abord, c'est le pouvoir exécutif qui nomme les magistrats et leur donne l'avancement; il exerce sur eux une action disciplinaire et un contrôle, sous réserve de certaines garanties variant suivant les pays.

En Egypte, la situation du pouvoir judiciaire est particulièrement subordonnée; tout au moins en est-il ainsi en principe, car nous verrons que, grâce à des influences étrangères, il commence à se libérer, et l'étude de cette libération insensible et certaine constituera le principal intérêt du présent travail.

Dans le même ordre d'idées, c'est, d'ordinaire, le pouvoir exécutif qui met en mouvement les actions judiciaires intéressant l'ordre public, notamment en matière criminelle.

L'institution du ministère public répond dans presque tous les pays à cette nécessité.

Le principe est l'amovibilité des juges, leur dé-

pendance complète à l'égard du pouvoir exécutif. Bien plus, l'organisation et la compétence des diverses juridictions dépendait uniquement du pouvoir exécutif, qui pouvait les modifier à son gré. Libre à lui, enfin, de donner à tels agents administratifs des attributions judiciaires.

En l'absence de pouvoir législatif véritable, le gouvernement khédivial était ainsi le maître absolu de l'organisation de la justice.

Voyons maintenant comment s'exerce, en fait, le contrôle du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire.

Des corps d'inspection ont été organisés pour exercer ce contrôle; des instructions précises ont été adressées aux magistrats dans le même sens. C'est ce qu'il convient maintenant d'examiner.

§ 3. — CONTRÔLE DU FONCTIONNEMENT DES DIVERS TRIBUNAUX

En 1891 (1), a été constitué un comité de surveillance judiciaire, composé du conseiller judiciaire président, sous-secrétaire d'Etat à la justice, de deux conseillers khédiviaux, du procureur général, du substitut du contentieux de l'Etat et d'un certain nombre d'inspecteurs.

Le rôle de ce comité est de contrôler la marche générale des tribunaux de première instance et des

(1) Arrêté du ministre de la Justice du 16 février 1891, modifié les 5 avril 1894 et 8 avril 1895.

délégations, et de signaler au ministre les erreurs et les irrégularités constatées.

Le rapport du conseiller judiciaire pour 1894-1895 caractérise ainsi les attributions de ce comité :

L'action de ce comité ne peut en rien influencer sur les jugements rendus en matière civile ou pénale, son seul but étant d'assurer une saine et stricte application de la loi. A cet effet, il adresse aux tribunaux des lettres et des circulaires. La cour d'appel n'est pas soumise à son contrôle; on a voulu qu'elle restât la juridiction suprême du pays, indépendante de toute espèce de surveillance.

Le comité n'est investi d'aucun pouvoir exécutif.

Le ministre de la Justice nomme les inspecteurs des mehkémehs, dont le contrôle s'exerce sur la partie judiciaire et sur la partie administrative.

Toutefois, le mehkémeh suprême n'est pas soumis à l'inspection.

Les erreurs juridiques sont relevées, mais il n'est pas porté atteinte aux jugements ni à l'autorité de la chose jugée.

Les magistrats du parquet sont subordonnés au ministre de la Justice.

Pour assurer l'unité de direction dans l'exercice de l'action publique.

(Décret de réorganisation des tribunaux indigènes, art. 57, 60, 65; Décisions du Conseil des ministres du 8 avril 1895.)

Ces magistrats sont donc tenus d'exercer ou de

s'abstenir d'exercer l'action publique, de former l'appel, etc., s'ils en reçoivent l'ordre.

Notons toutefois que l'action publique intentée par le chef du parquet malgré la défense du ministre devrait suivre son cours, alors que le ministre ne pourrait exercer l'action publique au lieu et place du chef de parquet en cas de refus de sa part.

Pour accélérer l'action de la justice répressive, on avait même essayé de supprimer l'instruction préparatoire devant le juge d'instruction, pour conférer aux moudirs et gouverneurs les pouvoirs de poursuite et d'instruction. (Décret des 21 juin 1889 et 17 juin 1891.)

Les sous-gouverneurs et sous-moudirs les mamours, des markas et kisms, les omdehs et cheikhs de service, en même temps qu'ils sont fonctionnaires de l'ordre administratif, sont officiers de police judiciaire.

Quant aux gouverneurs et moudirs, ils exercent un contrôle sur l'instruction faite par la police judiciaire et par le parquet, qui n'est du reste que le souvenir du pouvoir d'instruction que leur conféraient les décrets des 12 juin 1889 et 17 juin 1891.

Le gouvernement estime que, par la connaissance locale des hommes et des choses de leur province, les moudirs sont aptes à prêter au parquet une aide efficace.

Pour régler les rapports, parfois difficiles (1), du

(1) Voir les rapports de sir John Scott pour les années 1892 à

pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire en matière de police judiciaire, une très importante décision du Conseil des ministres, du 8 avril 1895, a déterminé de la façon suivante les attributions de chacun.

La décision du Conseil des ministres du 8 avril 1895 (§ 7) prescrit au parquet de se mettre d'accord avec l'autorité centrale dont relève le fonctionnaire, avant de poursuivre un fonctionnaire à raison de faits commis dans l'exercice de ses fonctions.

En cas de divergence d'opinions, et si le parquet juge les poursuites indispensables dans l'intérêt de la justice, il doit soumettre le cas au ministère de la Justice, qui, après entente avec le ministère intéressé, décidera.

« En ce qui concerne la poursuite des délits et des crimes, dit cette décision, le procureur général a, par lui-même ou par ses substituts, la direction de la police judiciaire.

« Des relations suivies doivent exister entre le parquet et la police judiciaire, et de bons rapports réciproques et une action commune, sous la direction du parquet responsable de la poursuite, sont absolument indispensables pour la découverte de la vérité.

« Le mamour du district où aura lieu un crime où un délit doit, tout en avertissant le parquet du fait, procéder immédiatement à l'enquête et constater tous les faits incriminés, et il aidera le parquet lorsque celui-ci arrivera sur les lieux. Si le parquet ne vient

1894 (*Journal officiel*, 17 février 1894). Cf. lord Milner, *England in Egypt*.

pas, le mamour complètera l'enquête et enverra le dossier complet au parquet du tribunal.

« Dans les affaires importantes, le parquet s'entendra avec les moudirs et les gouverneurs sur les moyens propres à découvrir les coupables.

« Si, lors d'une investigation en matière pénale faite par le parquet et les officiers de la police judiciaire, le moudir ou gouverneur manifeste le désir d'être consulté, soit sur les moyens à employer pour arriver à la découverte des coupables, soit sur le point de savoir si l'affaire est en état d'être présentée au tribunal ou au juge d'instruction, soit sur la question de savoir quelle personne il y a lieu de poursuivre, le parquet lui soumettra le dossier complet de l'affaire. Le moudir ou gouverneur devra rendre le dossier au parquet dans un délai ne dépassant pas cinq jours. Si, après l'examen des pièces, le moudir ou gouverneur ne s'entend pas avec le parquet sur un de ces trois points, celui-ci s'abstiendra de faire tout acte contraire à l'avis du moudir ou gouverneur et en référera aussitôt au ministère de la Justice, qui tranchera sans retard la question qui les divise. »

Cette décision est ainsi commentée par une circulaire du ministère de la Justice aux membres du parquet, circulaire datant du 22 avril 1895 :

« Le parquet conserve en leur entier la direction de la police judiciaire, le droit de faire toutes investigations en matière pénale et l'exercice de l'action publique.

« Mais, à partir de ce jour, le représentant du pou-

voir exécutif dans les provinces est investi de la mission de coopérer avec le parquet dans l'investigation des infractions à la loi pénale. Sa connaissance des habitants et des choses de la province qu'il administre le rend mieux que personne à même de prêter une assistance efficace au parquet; à ce titre, il est son associé naturel en matière d'investigation criminelle.

« Pour retirer de cette coopération tous les avantages qu'elle peut produire, le ministère de la Justice insiste pour que tous les membres du parquet travaillent cordialement avec les moudirs et les gouverneurs, et s'entendent avec eux pour arriver à une prompte découverte des coupables.

« Les membres du parquet ne doivent cependant pas oublier qu'ils constituent le seul pouvoir dirigeant dans les investigations judiciaires, et qu'à raison de leurs connaissances spéciales et de leurs fonctions, ils sont responsables de l'issue de toute enquête.

« Si le moudir ou gouverneur demande au parquet qui fait l'instruction d'une affaire la communication du dossier aux fins de l'examiner, le parquet donnera aussitôt suite à cette demande et se rendra chez le moudir ou gouverneur, pour lui donner verbalement tous les renseignements dont il pourrait avoir besoin.

« Si, après examen du dossier, le moudir ou le gouverneur croit devoir préconiser certaines mesures propres à amener la découverte des coupables, le parquet les exécutera.

« Mais si le parquet estime que la mesure préconisée n'amènerait que du retard dans l'instruction, sans offrir aucune utilité, le parquet s'abstiendra de lui donner suite, sauf à soumettre la question au ministère de la Justice. Mais le parquet n'aura recours à ce moyen que quand il sera absolument convaincu de l'inutilité de la mesure.

« La décision du Conseil des ministres proclame également les pouvoirs judiciaires du mamour markaz, pouvoirs qu'il possédait déjà, en vertu de la loi, comme officier de la police judiciaire, mais qui jusqu'ici n'avaient pas été régulièrement exercés. Immédiatement après la perpétration des faits, le mamour commencera l'enquête et informera le parquet. Il aura sous ses ordres les agents de police, et recueillera tous indices possibles.

« Cette mission du mamour ne doit en rien diminuer l'activité du parquet, qui, comme par le passé, reste chargé de l'investigation des infractions à la loi pénale, jusqu'à ce que l'affaire soit déférée, soit au juge d'instruction, soit au tribunal.

« Dès que le parquet arrivera sur les lieux, tout le travail accompli par le mamour lui sera soumis, et le mamour ou l'officier de police qui le remplace auront à suivre les ordres du parquet, agissant en sa qualité de directeur de la police judiciaire et des investigations criminelles. »

Une circulaire adressée aux moudirs et au parquet vient d'ailleurs rappeler aux représentants de l'un et de l'autre pouvoirs leur devoir de collaborer étroite-

ment à l'œuvre commune de répression des fautes en 1908 (les 18 et 19 janvier) (1).

Peines de durées indéterminées

La loi du 11 juillet 1908 autorise ou impose l'internement des délinquants, et d'habitude dans un établissement spécial, pour une durée indéterminée.

Sans usurper sur les détails d'application, retenons seulement ce fait que le juge, dans ce cas, se borne à ordonner le renvoi du délinquant à la prison, sans fixer la durée de la peine qu'il y subira.

C'est l'Administration, représentée par le ministre de la Justice, qui décidera ultérieurement du moment où le condamné sortira de prison.

Pour renseigner le ministre, un comité de six membres, choisis par moitié par les ministères de l'Intérieur et de la Justice, visite périodiquement le *reformatory*, contrôle la conduite, le travail, le degré d'amendement des condamnés, et en fera le rapport au ministère de la Justice.

Cette institution, imitée du célèbre *reformatory* américain d'Elmira, met le droit pénal égyptien en avance sur le droit européen.

Son but, on le voit, est de tenter d'individualiser exactement la peine, en la proportionnant au degré d'endurcissement moral du délinquant.

Il n'en est pas moins vrai qu'en fait d'appréciation, le condamné est soustrait au juge pour être donné à l'Administration.

(1) Voir *Bulletin officiel des tribunaux indigènes* (1908, n° 2, p. 9).

CHAPITRE II

LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

§ 1. — HAUTE JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Le pouvoir exécutif fait-il parfois office de juge?
Telle est la question que nous devons nous poser maintenant.

Elle peut être examinée sous plusieurs aspects :
Jugement des litiges entre l'Etat et les particuliers ;
Juridictions spéciales nécessitées par les besoins de l'Administration ;

Institutions de haute juridiction administrative prêtant leur concours au gouvernement dans l'élaboration des lois, ou jugeant les chefs d'administration s'étant rendus coupables d'irrégularité.

En agissant, le pouvoir exécutif est exposé à se heurter soit à des droits, soit à des intérêts respectables des particuliers. On peut même dire qu'il existe un antagonisme naturel entre la puissance publique et les libertés individuelles. L'exercice des droits de police, par exemple, n'entraîne-t-il pas des obligations pour les personnes et des charges ou servitudes pour les propriétés?

Cette situation a été soigneusement réglementée

dans les pays d'Occident, et notamment en France, où aucune expropriation ne peut être prononcée par mesure administrative, où tout impôt, toute charge grevant la propriété ne peut être imposée par un règlement de police, que si ce règlement s'appuie sur une loi déterminée.

Il peut donc arriver, soit qu'une mesure administrative soit inégale, soit peu régulière en la forme, elle fasse une fausse application des principes ou lèse les droits d'autrui. De là la nécessité d'un contentieux administratif. On rencontre des règles et des juridictions spéciales au contentieux administratif dans les sociétés les plus diverses, pourvu qu'elles aient atteint un développement assez avancé; mais il est aisé de comprendre que des différences considérables séparent, en cette matière comme dans les autres, les différents peuples.

Le gouvernement égyptien, concentrant entre ses mains tous les pouvoirs, n'avait pas besoin, comme en France, de se défendre contre les empiétements possibles du pouvoir judiciaire, en instituant des juridictions administratives séparées à compétence large et régulièrement hiérarchisées en face de la hiérarchie judiciaire.

Il existe simplement dans le pays un certain nombre de tribunaux d'exception, qui tous, au contraire, présentent ce caractère de faire office de juges, sans présenter aux justiciables les mêmes garanties que les juridictions ordinaires.

On pourrait ainsi esquisser un tableau de la juri-

diction administrative en Egypte; ce tableau ne donnerait pas une impression d'ordre et d'unité, mais serait éminemment fragmentaire.

Ces juridictions exceptionnelles ont quelques-unes des attributions de conseils de préfecture, en matière d'impôts, de voirie, ou bien du Conseil d'Etat, des conseils de guerre, etc...

Mais, en face de la régulière et belle organisation de la juridiction administrative française, les tribunaux exceptionnels de l'Egypte font bien piètre figure.

Aucune idée d'ensemble, aucun plan préconçu, ne caractérisent cette organisation imparfaite.

* * *

On ne saurait passer sous silence, dans une étude sur les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, l'essai d'organisation d'un Conseil d'Etat égyptien qui a été tenté à deux reprises.

Ismail Pacha en a conçu l'idée à la fin de son règne. Le 23 avril 1879, un Conseil a été créé; mais les événements ne permirent pas à cet organisme de fonctionner.

Un décret du 22 septembre 1883 fit revivre ce Conseil d'Etat. Il instituait notamment une section de législation chargée d'élaborer et de rédiger les projets de lois, décrets et règlements d'intérêt général, dont les attributions sont dévolues aujourd'hui au Comité consultatif de législation (1).

(1) Le Comité consultatif de législation a été institué par décret du

Ce Conseil d'Etat eut à peine le temps de siéger : un décret du 19 février 1884 en suspendit, en effet, le fonctionnement.

Notons toutefois dans ce même ordre d'idées l'organisation d'une haute Cour administrative.

Une juridiction administrative spéciale jugeait les ministres, les chefs d'administration ou tous autres hauts fonctionnaires qui auraient ordonné des paiements irréguliers ou pris des mesures contraires aux lois et règlements en vigueur. — En ce qui concerne les ministres et les infractions commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions, la nouvelle loi organique (art. 66-72) prévoit une mise en accusation par la Chambre des députés et la compétence exclusive d'une Cour spéciale de justice. Celle-ci est composée, sous la présidence du président de la plus haute Cour indigène, de 16 membres, dont 8 sénateurs désignés par tirage au sort et 8 magistrats égyptiens de la plus haute Cour indigène, pris par ordre d'ancienneté. S'il est insuffisant, le nombre des magistrats doit être complété par les présidents des Cours ou tribunaux de l'ordre immédiatement inférieur, et, à défaut de ceux-ci, par des magistrats de ces cours ou tribunaux, choisis également par ordre d'ancienneté.

La Cour spéciale de Justice appliquera le Code pénal pour les infractions qui y sont prévues. Une

20. avril 1884, réorganisant le contentieux de l'Etat; il a été modifié par les décrets des 26 janvier 1896, 10 juin 1901 et 17 mai 1902.

loi spéciale établira les cas de responsabilité non prévus par le dit Code.

(Décret du 19 février 1887.)

Cette haute Cour est présidée par le président du Conseil des ministres et composée de ministres, d'un conseiller (khédivial) et du conseiller financier.

Elle juge sans appel d'après sa conviction, sans être astreinte à des règles déterminées et indépendamment de l'action civile ou pénale à exercer.

Indiquons enfin l'existence de la haute Cour de discipline, qui a été organisée par décret du 24 décembre 1888.

§ 2. — COMMISSIONS ADMINISTRATIVES

Laissons maintenant de côté ces hautes juridictions, qu'on ne saurait d'ailleurs comparer que de loin au Conseil d'Etat français, pour esquisser à grands traits l'organisation de cette juridiction administrative qu'on pourrait appeler fragmentaire, dont nous avons annoncé le fonctionnement en Egypte.

Nous trouverons dans cette organisation un grand nombre de fonctionnaires administratifs faisant office de juges, mais dans l'intérêt du pouvoir exécutif et non plus, comme la plupart des tribunaux administratifs français, dans l'intérêt commun des justiciables français, dans l'intérêt commun des justiciables et de l'Etat.

Partout on retrouve la lourde main du pouvoir

exécutif, qui, selon les besoins et les circonstances, n'a pas hésité à armer de l'autorité judiciaire soit des commissions mi-administratives, mi-judiciaires, soit le plus souvent des commissions composées uniquement de fonctionnaires d'ordre administratif, soit même des fonctionnaires individuels.

C'est ce tableau de la juridiction administrative (ou ce qui en tient lieu en Egypte) que nous allons maintenant tracer à grands traits.

A. — *Armée d'occupation*

Parmi les tribunaux exceptionnels soustrayant les justiciables aux garanties que présente la juridiction ordinaire, il faut citer tout d'abord le tribunal spécial de l'armée d'occupation, qui n'a d'ailleurs pas fonctionné depuis la fameuse affaire de Denchuai.

La situation diplomatique spéciale de l'Egypte occupée par une armée étrangère, rend nécessaire l'exécution d'actes de souveraineté qui ne se présentent d'ordinaire qu'en cas de guerre ou dans l'état de siège.

Dans certains cas prévus à l'article 6 du décret du 25 février 1895, ou à la requête du général commandant l'armée d'occupation, et d'accord avec lui, l'agent et conseil général de Grande-Bretagne demande au ministre des Affaires étrangères de déférer au tribunal spécial les crimes ou délits commis par des indigènes contre des soldats ou officiers de l'armée d'occupation ou contre des marins attachés aux navires

de guerre britannique stationnés dans un port égyptien.

Ce tribunal est ainsi composé :

Le ministre de la Justice, président;

Le conseiller judiciaire, un conseiller anglais de la cour d'appel indigène choisi par le ministre de la Justice;

L'officiating judge, avocat de l'armée d'occupation au Caire ou à Alexandrie; le président du tribunal d'une de ces villes au choix du ministre (art. 2).

Les sentences sont rendues séance tenante; elles ne sont susceptibles d'aucun recours et sont immédiatement exécutoires.

Le tribunal prononce et applique, sans être lié par les dispositions du Code pénal, les peines qu'il juge nécessaires, y compris la peine de mort, pour la répression des crimes et délits dont les prévenus ont été reconnus coupables.

Les arrestations sont ordonnées et l'instruction est faite par le commandant de la police soit du Caire, soit d'Alexandrie, ou leurs délégués.

Le tribunal suit les règles de procédure du Code d'instruction criminelle des tribunaux indigènes en tant qu'elles sont compatibles avec la célérité nécessaire.

B. — *El-Kosseir*

En vertu des pouvoirs qui lui ont été octroyés par le décret du 12 décembre 1892, l'inspecteur commandant le service des garde-côtes, lequel fait fonction

de gouverneur d'El-Kosseir, connaît en dernier ressort. Mais les affaires civiles et criminelles qui ne sont pas de sa compétence sont portées par-devant le tribunal de justice sommaire de Kéneh ou, suivant les cas, devant le tribunal de première instance de cette ville.

C. — *Crue du Nil*

Les pénalités édictées par le décret du 9 septembre 1887 sont prononcées par une commission composée du moudir ou son wékil, président; de deux omdehs, du mamour markaz et de l'ingénieur en chef de la moudirieh ou de son délégué.

Dans les gouvernorats, la commission est composée du gouverneur ou son wékil, président; de deux notables de la ville et de l'ingénieur du tanzim ou de son délégué (art. 4).

Emprisonnement de vingt jours à trois mois ou amende de 10 à 1.000 p. t. contre toute personne qui refuserait son concours dans les cas de réquisition ou qui empêcherait une personne requise de prêter son concours (art. 3).

Les personnes condamnées à l'emprisonnement peuvent appeler des décisions de la commission précitée par-devant une commission qui est instituée par le ministre de l'Intérieur sous sa présidence ou sous celle du sous-secrétaire d'Etat dudit département.

L'appel doit avoir lieu dans un délai de cinq jours à dater du prononcé de décision pour les gouver-

norats et les moudiriehs de la basse Egypte et celles de la haute Egypte jusqu'à Assiout, et dans un délai de dix jours pour les moudiriehs situées au sud d'Assiout (art. 5).

Les pénalités édictées par le décret du 29 juin 1899 sont prononcées par une commission instituée dans chaque markaz et composée du mamour markaz ou de son représentant en son absence, comme président, et de quatre omdehs choisis par les omdehs du markaz pour assister à l'assemblée du gardiennage du Nil dans la moudirieh (art. 6).

Tout homme porté sur la liste adressée à la moudirieh, par l'omdeh, qui manque, sur l'appel de son cheikh, de se rendre au poste où il doit faire le service de gaffir, ou qui commet une contravention dans l'exercice de ses fonctions de gaffir, est condamné par cette commission à une amende de 25 à 100 p. t. ou bien à une amende au-dessus de 100 à 1.000 ou un emprisonnement de cinq jours à trois mois.

Il est institué dans la moudirieh, sous la présidence du moudir ou, en son absence, de son wékil, une commission composée de quatre omdehs, qui sont choisis par l'assemblée précitée pour statuer sur les recours en appel.

Le mamour markaz peut demander la revision par la commission d'appel de tout jugement rendu par la commission de première instance.

Le contrevenant ne peut appeler que dans les cas de condamnation à l'amende au-dessus de 100 p. t. ou à l'emprisonnement.

Décret du 25 janvier 1881, réglementant les travaux du Nil et des canaux.

Décret du 9 septembre 1887, relatif à la réquisition de la population en cas de danger d'inondation.

Décret du 28 janvier 1892, portant suppression de la corvée.

Décret du 29 juin 1899, remplaçant trois décrets antérieurs relatifs au gardiennage et à la protection des digues pendant la crue du Nil.

D. — *Digues et canaux*

La commission administrative est composée du moudir (ou son wékil, en cas d'absence), de l'ingénieur en chef ou de son remplaçant et de trois notables de la même province à nommer par le ministre de l'Intérieur (art. 38, Décret 22 février 1894).

La décision est rendue à la majorité des voix. Aucun recours n'est admis, si la condamnation ne porte que la peine de l'amende.

En cas de condamnation à l'emprisonnement, le condamné peut se pourvoir en appel devant un comité spécial siégeant au ministère de l'Intérieur et composé du sous-secrétaire d'Etat du ministère de l'Intérieur comme président, d'un conseiller khédivial ou d'un délégué du ministère des Travaux publics.

Loi n° 4 de 1903 (15 mai), relative à l'interdiction de l'arrosage des terres charaki dans la basse Egypte (Cf. décr. 8 mai 1902).

Loi n° 31 de 1905 (22 juin), étendant au reste du territoire égyptien les dispositions de la loi n° 4 de 1903.

E. — *Sauterelles*

Des commissions composées du moudir ou son wékil, comme président; de l'ingénieur en chef et de deux membres du conseil provincial, prononcent des pénalités contre les personnes qui refuseraient leurs concours, ou empêcheraient une personne requise de prêter son concours pour la destruction des sauterelles.

Loi n° 9 de 1904 (26 avril), concernant les mesures pour la destruction des sauterelles.

Décret du 16 juin 1891, relatif à la réquisition pour la destruction des sauterelles.

Les décisions de ces commissions ne sont susceptibles d'aucune opposition en appel.

La peine consiste en un emprisonnement de dix à trente jours ou une amende de 20 à 200 p. t.

F. — *Routes agricoles*

En vertu du décret du 3 novembre 1890 sur la création de routes agricoles, les moudirs jugent les infractions et infligent l'amende (de 20 p. t. à 500 p. t.), sur un simple rapport de contravention de l'ingénieur en chef de la province, basé sur un rapport signé de l'ingénieur du district et de l'omdeh ou de l'un des cheikhs (ou leurs délégués) du village dans le ressort duquel la contravention a été com-

mise. La décision du moudir n'est susceptible d'aucune espèce de recours.

Les omdehs ou cheikhs ou leurs délégués, qui refusent de signer les rapports rédigés en leur présence, sans donner de justes raisons de leur refus ou sans mentionner dans le rapport la cause de ce refus, sont passibles d'une amende de L. L. E. ou d'un emprisonnement de vingt-quatre heures pour chaque 20 p. t. d'amende. Le tout en vertu d'une décision administrative rendue par le moudir, et qui ne peut être attaquée en aucun cas (art. 2, 13 D.).

G. — *Servitudes de voirie. Tanzim.*

Le décret du 26 août 1889 (complété par l'arrêté du 8 sept. 1889) admet un recours contre les décisions du service de tanzim, en ce qui concerne les autorisations et l'alignement, par-devant le ministère des Travaux publics.

En cas de recours, aucun des travaux prévus ne peut être entrepris avant que le ministre n'ait statué.

Sauf l'action en réparation d'un dommage dérivée du droit civil, l'autorité judiciaire ne pourrait être saisie d'un recours contre les décisions du tanzim.

Le ministre est également juge au cas de retard ou de refus de délivrance de la rokhsa.

La décision du ministre est définitive et irrévocable.

H. — *Saisie-gagerie administrative*

La saisie est faite en vertu d'un ordre écrit du moudir de la situation des biens, rendu sur la pré-

sensation du bail, ou sur la simple déclaration du propriétaire, confirmée par deux témoins dignes de foi (art. 2).

L'ordre du moudir qui autorise la saisie contient la désignation d'un des cheikhs du village, comme chargé de l'exécution sous sa responsabilité.

I. — *Surveillance de la police*

Le Code pénal indigène (art. 28 et suiv.), comme le Code pénal français (art. 44 et suiv.) avant la loi du 27 mars 1885, prévoit, parmi les peines frappant certains crimes ou délits, le renvoi sous la surveillance de la police. Le condamné est astreint à déclarer à l'avance la résidence qu'il choisit et à prévenir de tout changement de résidence, sans l'autorisation préalable du gouvernement. Certaines localités peuvent lui être rigoureusement interdites. La loi française du 27 mars 1885 sur les récidivistes a supprimé la surveillance de la haute police et l'a remplacée par l'interdiction de séjour, c'est-à-dire par la défense faite au condamné de paraître, avant sa libération, dans les lieux dont l'interdiction lui est signifiée par le gouvernement (art. 29).

La surveillance de police en Egypte, de même qu'en France autrefois et l'interdiction de séjour aujourd'hui, est prononcée par les tribunaux judiciaires.

Parallèlement à la surveillance de police, il existait en Egypte une autre surveillance qui pouvait être qualifiée d'administrative; elle était prononcée par une Commission spéciale, mi-judiciaire et mi-

administrative; cette commission ne fonctionne plus actuellement.

Tout individu notoirement connu comme ayant l'habitude d'attenter à la personne ou à la propriété d'autrui, ou de se livrer à des menaces contre la personne ou la propriété, peut être renvoyé sous la surveillance de la police (loi n° 15 de 1909, art. 1).

La décision du renvoi est rendue par une commission composée du moudir ou gouverneur, comme président; du président du tribunal indigène, du chef du parquet indigène, et de deux notables, comme membres.

Si la commission juge que les accusations mises à la charge du prévenu sont suffisamment établies par la notoriété publique, elle le renvoie sous la surveillance de la police, au lieu de sa résidence, pour une période ne dépassant pas cinq ans (art. 6).

La commission peut, par la même décision, imposer au prévenu l'obligation de donner caution pour garantir sa bonne conduite à l'avenir. Elle décide si la caution doit être personnelle ou pécuniaire, et en détermine dans les deux cas le montant, en tenant compte des circonstances de l'espèce et de la situation du prévenu (art. 8 et 9).

Une résidence est assignée au surveillé dans un endroit du territoire égyptien, désigné par le ministre de l'Intérieur, pour y passer la période de surveillance, dans les cas suivants :

1° Si le surveillé est incapable de fournir la caution, ou si, ayant présenté un garant, celui-ci n'a pas

été agréé ou a été ensuite relevé, sans avoir été dûment remplacé dans un délai de quinze jours (art. 2).

2° S'il vient à être condamné pour un crime quelconque ou un délit de vol, tentative de vol, d'empoisonnement de bestiaux ou de destruction de culture, ainsi que pour évasion de la surveillance. Dans le cas des autres délits, l'assignation d'une résidence au lieu sous-indiqué est facultative pour la commission (art. 12).

3° Si le surveillé qui a passé un temps quelconque dans le lieu sous-indiqué vient, après son retour dans son foyer, à être condamné de nouveau à la surveillance (art. 14).

Aucune voie de recours n'est admise contre la décision de la commission renvoyant un individu sous la surveillance de la police, sauf celle de l'opposition au cas où la décision est prise par défaut (art. 10).

Toutefois, le ministre de l'Intérieur peut, s'il estime qu'une décision rendue par la commission est sujette à révision, déférer l'affaire dans les quinze jours à un comité spécial, composé de lui-même, comme président; du président de la cour d'appel indigène et du procureur général près les tribunaux indigènes, comme membres.

En cas d'absence ou d'empêchement d'un des membres de ce comité, le Conseil des ministres désigne son remplaçant.

Si le condamné à la surveillance n'a pas déjà subi une condamnation pour crime, il peut recourir en

appel devant le comité spécial contre la décision qui ordonne une caution, mais seulement pour ce qui concerne la caution. Le recours doit être formé dans les vingt-quatre heures du prononcé de la décision (art. 13).

Deux autres lois portant la même date du 4 juillet 1909 en complètent les dispositions; celle qui porte le n° 17 prescrit que tous les vagabonds récidivistes pourront se voir assigner, par simple ordonnance, en exécution des décisions prises par la commission spéciale, la résidence dans une localité déterminée, où ils passeront la période de surveillance.

J. — *Presse*

Alors qu'en France la presse était devenue libre, que tout journal ou écrit périodique peut être publié sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement, après une simple déclaration au procureur de la République; alors que les procès de presse sont jugés avec le maximum de garantie pour les publicistes, puisqu'ils sont déférés à la cour d'assises, où les condamnations doivent être prononcées par un jury se prononçant en toute liberté (1), l'Egypte maintint, jusqu'en 1923, le système de l'autorisation et du cautionnement. Les délits de presse échappaient, pour ainsi dire, totalement aux garanties tutélaires de la justice.

(1) Loi du 24 juillet 1881, sur la liberté de la presse. Voir cependant les mesures plus sévères prises par la loi du 28 juillet 1894, sur la propagande anarchiste.

C'est l'autorité administrative qui gardait la haute main sur la presse.

Les diverses pénalités prévues, amendes, saisies et confiscations, retrait de l'autorisation, fermeture de l'imprimerie, avertissement préalable, suspension, suppression du journal étaient appliquées par voie administrative (1).

L'amende, la suppression et la suspension étaient infligées sans recours par le ministre de l'Intérieur, indépendamment de toute action judiciaire. (Loi du 26 nov. 1881, art. 20) (1). Ce régime draconien était la conséquence des graves événements politiques du moment.

Plus tard, quand le calme fut revenu, le gouvernement cessa d'employer l'arme redoutable qu'il s'était fait promettre à une époque de révolution, et on ne constata aucune application de la loi sur la presse de 1894 à 1909.

Une décision du Conseil des ministres, en date du 25 mars 1909, remit en vigueur la loi de 1881 telle qu'elle était interprétée par un arrêté du ministre de l'Intérieur du 19 décembre de la même année.

Le même jour, le Conseil décidait de recommander au ministère de l'Intérieur de recourir aux poursuites pénales en matière de délits de presse, à moins que le Conseil des ministres ne décide, pour arriver au but voulu, qu'il convient de suspendre ou de supprimer la publication incriminée, dans l'intérêt de l'or-

(1) Voir aussi, pour les crimes et délits commis par la voie de la presse : Code pénal indigène, ch. xiv, art. 148 et suivants.

dre public, de la religion ou des bonnes mœurs. (Loi de 1881, art. 13.) Il faut reconnaître qu'en fait les journaux étrangers jouissaient en Egypte d'une complète liberté et que, par répercussion, les journaux indigènes étaient molestés par l'autorité administrative.

Ce que nous tenons à mettre surtout ici en relief, c'est la modification profonde apportée au régime de la presse par la loi organique de 1922. Son article 15 contient la disposition suivante : « La presse est libre dans les limites tracées par la loi. La censure préventive est interdite. Les avertissements, la suspension ou la suppression des journaux par voie administrative sont également interdits, sauf le cas où il serait nécessaire d'y recourir pour la protection de l'ordre social. »

Ce texte paraît édicter des principes contradictoires, mais, en réalité, il n'y a pas de contradiction dans le système légal. Celui-ci trace simplement les limites du pouvoir législatif envers la presse. Les journaux sont libres, sauf à être poursuivis devant les tribunaux judiciaires, s'ils dépassent les limites assignées par la loi. Le législateur ne pourrait recourir à la censure préventive, mais il a le droit, quand la protection de l'ordre social l'exige, d'investir la police du pouvoir d'employer l'avertissement, la suspension ou la suppression. Dans sa note sur la constitution égyptienne, le ministre de la Justice explique le motif de ce régime.

L'article 15 de la Constitution proclame la liberté

de la presse qui ne sera limitée plus tard, en principe, que par les textes du Code pénal. La censure préventive est interdite. Les avertissements, la suspension ou la suppression des journaux par voie administrative sont également interdits. Tout règlement édicté par application de la loi du 26 novembre 1881 devra être conforme aux principes nouveaux.

L'interdiction des avertissements, de la suspension ou de la suppression des journaux par voie administrative comporte toutefois une exception. La liberté constitutionnelle se trouve suspendue lorsqu'on est en présence d'atteintes portées aux bases fondamentales de la Société. La propagande bolchevique oblige tous les gouvernements à prendre, en vue de la protection des paisibles et loyaux habitants du pays, des mesures dérogeant aux principes constitutionnels. Dans le but de lutter contre la propagande subversive dont il s'agit, l'article 15 de la Constitution égyptienne, adaptant la législation aux nécessités, dispose qu'on pourra, pour la sauvegarde de l'ordre social, recourir aux avertissements, à la suspension ou à la suppression des journaux par voie administrative.

K. — *Impôts*

Le décret du 13 mars 1884, concernant la propriété bâtie, a déferé aux conseils de révision, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, les contestations relatives à la fixation de la valeur locative des immeubles, sur

laquelle doit être établi l'impôt, et l'article 5 dispose que leurs décisions seront sans appel.

Les tribunaux ordinaires n'ont pas à revoir ou à corriger les décisions des conseils de révision (1).

Ces décisions ne constituent pas des actes d'administration au sens de l'article 2 du règlement d'organisation judiciaire, mais de véritables actes de juridiction administrative, que l'autorité judiciaire n'est pas appelée à contrôler.

En cas d'erreur, il ne pourra y avoir lieu à redressement ou rectification que par voie administrative.

L. — *Douanes*

En vertu du règlement douanier du 13 mars 1909, une commission douanière, composée du directeur et de trois ou quatre employés principaux de l'Administration, procède à l'instruction des affaires de contrebande, et décide s'il y a lieu à confiscation et à l'application de l'amende (art. 33).

Les décisions de cette commission font foi jusqu'à inscription de faux.

Si le prévenu fait opposition, l'affaire est portée devant le tribunal de commerce du ressort, s'il est indigène, et devant la chambre de commerce du tribunal mixte, s'il est étranger.

Si la décision judiciaire est favorable au prévenu,

(1) Arrêt de la cour d'appel, du 16 février 1898, cité au *Bulletin de législation et de jurisprudence* (X, 140).

des dommages-intérêts peuvent lui être accordés.

Tout individu pris en flagrant délit de contrebande peut être arrêté par les fonctionnaires et agents de douanes. Le prévenu est mis en liberté immédiatement après la rédaction du procès-verbal, s'il établit qu'il a un domicile fixe et connu en Egypte, à moins qu'il ne soit récidiviste. Est considéré comme récidiviste celui qui a été déjà condamné pour contrebande dans les cinq années précédant le fait.

Le prévenu en état d'arrestation, qui n'a pas été libéré en vertu des dispositions qui précèdent, est traduit devant la commission douanière, qui statue, dans les vingt-quatre heures de l'arrestation, sur le maintien de la détention préventive. Si la commission décide le maintien de la détention préventive, elle fixe le montant de la caution moyennant laquelle le prévenu peut se libérer de cette détention. Cette somme ne peut dépasser le montant de la condamnation à intervenir suivant l'estimation de la commission. La commission peut accepter une garantie au lieu du versement en espèces. La durée de la détention préventive ne peut, en aucun cas, dépasser sept jours. (Loi n° 9 de 1905, art. 1-4.)

L'exécution des condamnations pécuniaires prononcées par les commissions douanières, ou par les tribunaux statuant sur les oppositions contre les décisions de ces commissions, peut être poursuivie par la voie de la contrainte par corps, conformément aux articles 267 à 270 du Code d'instruction criminelle. Le mandat pour l'exécution de la contrainte par

corps est décerné par le directeur de la douane ou son remplaçant.

Les condamnations pécuniaires prononcées par les commissions douanières peuvent être exécutées provisoirement, nonobstant opposition, par voie de la contrainte par corps, à moins que le condamné ne fournisse une garantie approuvée par la commission, pour l'exécution de toute condamnation qui serait prononcée à son encontre par le jugement définitif.

Sauf pour ce qui concerne l'exécution provisoire ci-dessus prévue, les décisions des commissions douanières devenues définitives sont rendues exécutoires par une ordonnance du président du tribunal du siège. (Loi de 1905, art. 5 et 6.)

M. — *Tabacs et tombacs*

Les infractions aux règlements sur les tabacs falsifiés sont jugées par la commission douanière, qui prononce sa décision sur la confiscation et sur l'application d'une amende, comme dans les autres cas de contrebande, sauf aux prévenus de se pourvoir en opposition contre cette décision, conformément aux règlements douaniers en vigueur. (Décret du 22 juin 1891, art. 1 et 5.)

Les moudirs et les gouverneurs ont même le droit de prononcer des amendes, contre lesquelles aucun recours n'est admis, en cas de semis ou de culture des tabacs et tombacs (1). (Décret du 25 juin 1890, modifié le 10 mars 1892.)

(1) L'amende est de 200 livres égyptiennes par *feddan* ou fraction

§ 3. — SANCTIONS DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

Quelle est maintenant la sanction de ces diverses décisions prises par des commissions uniquement composées, ou en majeure partie, de fonctionnaires administratifs?

La loi n° 15 de 1904 a donné les règles générales applicables à ces décisions.

Toute condamnation à l'emprisonnement prononcée par une commission administrative est exécutée, en vertu d'un mandat dont la forme est approuvée par le ministère de la Justice.

Le recouvrement de toute somme due à l'Etat, en raison d'une condamnation prononcée par une commission en autorité administrative, peut être poursuivi par la voie de la contrainte par corps, conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle. Il en est de même pour le recouvrement de sommes dues à l'Etat, en vertu de constatations faites par les autorités compétentes, en conformité des lois et règlements et tenant lieu de condamnation (Loi n° 15 de 1904, 28 novembre.)

La loi n° 15 de 1904 n'est pas applicable aux condamnations prononcées par une commission douanière. Pour l'exécution des condamnations pécuniaires prononcées par elle ou par les tribunaux statuant sur les oppositions contre les décisions de ces

de *jeddān*, sans préjudice de la confiscation et de la destruction des plantes de la récolte (*loc. cit.*, art. 2).

commissions, voir la loi n° 9 de 1905 (27 février), relative à la répression de la contrebande.

Ajoutons qu'aux termes de loi du 28 novembre 1904 (art. 3 et 4), la contrainte par corps pourra être remplacée par un travail manuel ou industriel.

L'autorité administrative par laquelle les mandats pour l'exécution des condamnations à l'emprisonnement ou de la contrainte par corps doivent être décernés, et devant laquelle l'option pour un travail manuel ou industriel doit être faite, est désigné par le ministre intéressé.

C'est ainsi que pour les commissions relevant du ministère de l'Intérieur, les mandats d'exécution sont délivrés par le mamour du markaz ou du kism dont relève le condamné.

§ 4. — RÉGLEMENTATION ADMINISTRATIVE

Le Code pénal indigène et mixte donne le droit à l'autorité administrative municipale ou locale d'édicter des règlements généraux ou locaux entraînant pour les contrevenants les peines de simple police.

Les arrêtés, les moudirs ou gouverneurs doivent relater l'article du Code pénal sur lequel s'appuie la sanction.

Le Code indigène ajoute que si le règlement ne prévoit aucune peine, les infractions à ces dispositions sont de droit passibles d'une amende n'excédant pas 25 p. t. (art. 348).

Mais quelle est la force de ces règlements?

Quels sont le pouvoir et l'autorité judiciaires au point de vue de l'amende et de l'égalité de ces règlements?

C'est une question que nous aurons à examiner ultérieurement (1).

Telles sont les principales juridictions d'ordre administratif que nous trouvons instituées en Egypte. Aucune ne répond à ce qu'on entend en France pour une juridiction administrative, sorte de tribunal chargé de trancher les litiges entre l'Etat et les particuliers, composé de juges fonctionnaires présentant néanmoins de hautes garanties d'impartialité à l'égard des justiciables.

Les particuliers sont-ils donc absolument sans défense devant les actes du gouverneur?

Nous allons voir, au contraire, en examinant rapidement l'organisation des tribunaux égyptiens, que des recours sont ouverts contre ses actes; et qu'à certains égards même, ils offrent aux justiciables des garanties plus certaines que l'organisation française des tribunaux administratifs.

(1) Deuxième et troisième parties : *le Pouvoir judiciaire*.

DEUXIÈME PARTIE

LE POUVOIR JUDICIAIRE. — LA JURIDICTION INDIGÈNE

CHAPITRE I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

§ 1. — IDÉE GÉNÉRALE

Les pays musulmans semblent avoir gardé plus complètement que les autres le souvenir du temps où la législation était exclusivement religieuse.

La foi étant essentiellement personnelle, il suit de là que les musulmans ne doivent pas, en principe, être jugés par les mêmes lois, ni par les mêmes tribunaux, que les infidèles. La loi, grâce divine accordée par le Prophète, ne doit être appliquée aux infidèles que s'ils l'acceptent volontiers.

Il est dans la logique d'un tel système d'avoir autant de tribunaux que de religions, et nous retrouvons en effet, en Egypte, les juridictions applicables aux seuls musulmans, aux seuls chrétiens, aux seuls israélites.

Quand, à la suite de la pénétration des idées occi-

dentales, la commission d'un droit civil applicable à tous a été admise en Egypte, des tribunaux de droit commun et d'un caractère exclusivement laïque se sont constitués, mais ont laissé aux tribunaux ecclésiastiques (*mahakims chariehs*) la connaissance de certaines questions jugées du ressort de la foi religieuse.

Les nouveaux organismes se sont ainsi juxtaposés aux anciens, sans se confondre avec eux, donnant ainsi à la juridiction indigène une grande complexité.

Mais les étrangers, en vertu des antiques capitulations octroyées par les sultans, échappent complètement aux juridictions locales. Les consuls conservent la compétence pour le jugement d'un grand nombre d'affaires, même après la création des tribunaux mixtes chargés spécialement des procès entre étrangers.

On trouve ainsi en Egypte toute une hiérarchie de tribunaux mixtes, juxtaposés aux dix-sept juridictions consulaires, lesquelles comportent parfois aussi plusieurs degrés.

L'organisation judiciaire constitue ainsi une sorte de mosaïque d'une extraordinaire complication.

§ 2. — DIVISION

Notre exposé sommaire de la juridiction en Egypte se présentera donc de la façon suivante :

Il y a quatre ordres de juridiction distinctes et

absolument indépendantes, et plusieurs d'entre eux comportent des tribunaux spéciaux ou exceptionnels.

Deux de ces ordres de juridiction ne s'appliquent qu'aux procès où seuls des indigènes sont parties. Ce sont, d'une part, des tribunaux indigènes compétents d'une façon générale pour tous les procès entre Egyptiens et les tribunaux de statut personnel indigène, qui comprennent des tribunaux spéciaux à chaque religion professée par les indigènes.

Par contre, les procès où les étrangers sont parties sont jugés soit par les *tribunaux mixtes*, lorsque d'une façon générale, les parties sont des étrangers de nationalités différentes ou un étranger et un indigène, lorsque aussi il s'agit d'une question immobilière entre étrangers de même nationalité; soit par les tribunaux consulaires pour des procès entre étrangers de même nationalité, lorsqu'il ne s'agit pas de questions immobilières.

Avant de passer à l'examen de chacune de ces juridictions, et de leurs rapports avec le pouvoir exécutif, il est utile d'observer qu'elles ont les unes vis-à-vis des autres la plus complète indépendance. Cette indépendance va de soi pour la juridiction de statut personnel et la juridiction indigène, leur compétences étant nettement distinctes *ratione materiæ* : l'une juge des biens, l'autre des personnes. Mais comme la juridiction indigène, les tribunaux mixtes ou consulaires jugent des biens; or les sentences des uns ne sont nullement opposables aux autres; la cour d'appel mixte l'a souvent déclaré, et notamment dans

son arrêt du 8 janvier 1896, aux termes duquel « les tribunaux mixtes ne sont pas liés par ce qui peut avoir été jugé par les tribunaux indigènes, ou par toute autorité rendant la justice en Egypte, et ces décisions ne peuvent leur servir que comme éléments d'appréciation ». (Cité par Lamba, *Droit public et droit de l'Egypte*.)

Cela posé, examinons tout d'abord le fonctionnement des formes propres de juridiction, celles spéciales aux procès entre Egyptiens, la juridiction indigène, et celles du statut personnel.

CHAPITRE II

ORGANISATION DE LA JURIDICTION INDIGÈNE

§ 1. — LA JURIDICTION INDIGÈNE DE DROIT COMMUN

La juridiction indigène doit son organisation à un décret du 14 juin 1883, qui s'est souvent inspiré de l'organisation des tribunaux mixtes, plus ancienne de quelques années. Constituant pour les indigènes la juridiction de droit commun, sous la réserve des questions de statut personnel, il applique, en matière civile, commerciale ou pénale, des codes analogues à ceux des tribunaux mixtes, et par conséquent inspirés de la législation européenne, particulièrement du Code français.

Cette juridiction comprend tout d'abord une série de tribunaux hiérarchisés d'une façon analogue aux tribunaux français, savoir :

- 1° Les tribunaux de justice sommaire;
- 2° Les tribunaux de première instance;
- 3° Les cours d'assises;
- 4° Une cour d'appel, statuant en matière pénale comme une Cour de cassation.

En outre, les tribunaux ci-après font également partie de la juridiction indiquée :

1° Deux tribunaux de contraventions (le Caire et Alexandrie);

2° Les tribunaux de markaz à rôles spéciaux;

3° Deux tribunaux de jeunes délinquants (le Caire et Alexandrie);

4° La juridiction des omdehs, fonctionnaires administratifs;

5° Les tribunaux cantonaux.

Disons tout d'abord un mot de la compétence de ces divers tribunaux.

A. — *Tribunaux sommaires*

Composés, d'un ou de deux magistrats d'un tribunal de première instance spécialement délégués dont un seul rend le jugement, ces tribunaux sont compétents :

1° Au civil et en matière commerciale, en dernier ressort, pour toutes actions n'excédant pas 2.000 p. t., et à charge d'appel jusqu'à 15.000 p. t., en outre droit d'appel, sans limitation de la demande, pour un certain nombre de procès intéressant principalement l'agriculture et la propriété rurale, ainsi que pour les actions en dommages-intérêts pour délits ou contraventions rentrant dans la compétence de la justice sommaire; ils statuent en outre en référé et doivent tenter la conciliation à la première audience.

2° En matière pénale, pour les délits et contraventions qui ne sont pas nominativement réservés à une juridiction spéciale.

B. — *Tribunaux de markaz*

De création récente (loi du 14 juin 1904), les tribunaux de markaz sont des tribunaux fonctionnant parallèlement aux tribunaux de justice sommaire composés d'un seul juge, qui est soit le juge du tribunal de justice sommaire, soit, si ce tribunal n'existe pas dans la localité, un juge spécialement délégué du tribunal de première instance. Le tribunal de markaz a une compétence essentiellement pénale, dont les limites sont analogues à celles de la compétence des tribunaux sommaires, et qui s'applique à des infractions exceptées de cette dernière.

Exceptionnellement, le tribunal de markaz peut recevoir par acte ministériel compétence civile, qui ne peut dépasser celle des juges sommaires statuant en dernier ressort. Ont reçu cette compétence civile les markaz de Rosette, Suez, Ismailia, Derr et Edfou (1).

C. — *Tribunaux de première instance*

Ces tribunaux statuent au nombre de trois juges.

Au civil et en matière commerciale, ils jugent en premier ressort toutes les affaires pour lesquelles les tribunaux de justice sommaire ne sont point compétents; ils jugent en appel les jugements rendus

(1) D'après la loi du 8 juin 1912, les tribunaux des markaz seront supprimés dans les districts où les tribunaux cantonaux fonctionneront.

en premier ressort par les mêmes tribunaux; les jugements de ces derniers, relatifs à la compétence ou contraires à des jugements précédents, sont susceptibles d'appel, sans limitation de l'importance de la demande.

En matière *pénale*, les tribunaux de première instance connaissent en appel des jugements des tribunaux sommaires ou de markaz.

D. — *Cour d'appel*

La cour d'appel est composée de magistrats inamovibles, répartis en plusieurs chambres.

Ses arrêts sont rendus par trois conseillers.

Elle statue parfois comme Cour de cassation; dans ce cas, le nombre des conseillers est de cinq.

Au *civil*, elle connaît en appel de toutes les affaires jugées en premier ressort par les tribunaux de première instance, étant observé que les jugements contraires à des jugements antérieurs peuvent toujours être frappés d'appel.

En matière *électorale*, elle juge les réclamations contre la validité des élections générales et les pourvois contre les délibérations des commissions chargées d'examiner les réclamations au sujet des listes électorales. D'après la nouvelle loi électorale, les réclamations au sujet des listes électorales sont jugées, dans chaque moudirieh et gouvernorat, par une commission composée du moudir ou gouverneur, président, d'un juge désigné par le président du tribunal

de première instance et d'un notable désigné par le ministre de l'Intérieur. A défaut du moudir ou gouverneur, la présidence appartient à celui qui en remplit les fonctions. Les décisions de ces commissions peuvent être frappées d'appel devant les tribunaux de première instance. En ce qui concerne les élections des députés et des sénateurs, l'article 95 de la loi organique donne à chaque chambre compétence exclusive pour juger de la validité du mandat conféré par l'élection à ses membres.

En matière *pénale*, elle connaît des appels en matière de tanzim et d'établissements insalubres, affaires exceptionnellement détachées de la compétence des tribunaux de première instance.

Comme Cour de cassation, la cour d'appel statue en matière pénale sur les pouvoirs interjetés régulièrement, lorsque le fait constaté n'est pas puni par la loi ou lorsque la loi a été mal appliquée, ou, en effet, s'il existe une nullité substantielle de la procédure ou de la sentence; dans ce dernier cas seulement, est renvoyée à la juridiction qui a jugé une première fois; dans les deux autres, la cour absout l'inculpé ou applique la loi.

E. — *Cour d'assises*

Ces assises, instituées par la loi du 12 janvier 1905, se tiennent tous les mois dans chaque siège du tribunal de première instance.

Elles sont composées de trois conseillers de la cour d'appel.

Leur compétence s'étend à tous les faits qualifiés crimes hors la loi et non réservés à des juridictions spéciales.

L'instruction est faite par le parquet.

Un organe spécial, le juge de renvoi, examine l'acte d'accusation dressé par le parquet et rend une ordonnance, selon le cas, qui renvoie l'affaire devant la cour d'assises ou au parquet, pour se pourvoir devant un tribunal inférieur ou pour nouvelle instruction, ou déclare non-lieu en faveur de l'accusé.

Le juge de renvoi peut également procéder à une instruction complémentaire, faire arrêter ou mettre en liberté sous caution l'accusé.

Nous venons de passer en revue ce que nous pourrions appeler les échelons nouveaux de la juridiction indigène. Il existe, en outre, des tribunaux spéciaux qui sont :

F. — *Les tribunaux de contraventions*

Il en existe un à Alexandrie et un au Caire. Toutes les contraventions commises dans ces deux villes sont exceptionnellement détachées, pour leur être déférées, de la compétence des tribunaux sommaires.

G. — *Les tribunaux spéciaux des jeunes délinquants*

Ces tribunaux, créés par les arrêtés des 18 mars et 6 mai 1905, sont également spéciaux aux villes du

Caire et d'Alexandrie. Ils connaissent de toutes les contraventions commises dans ces deux villes par des délinquants âgés de plus de sept ans et de moins de quinze.

Enfin il existe une juridiction nullement exceptionnelle qui s'ajoute, en premier degré, comme un échelon supplémentaire, à l'échelle normale de tribunaux que nous avons exposée : c'est celle des omdehs.

H. — *Juridiction des omdehs*

Les omdehs, ou chefs de villages, nommés par une commission présidée par le moudir et sur une liste préparée par le moudir, nommé lui-même par le gouvernement, sont, bien que fonctionnaires administratifs, investis de pouvoirs judiciaires par le décret du 16 mars 1895.

Tout d'abord ils sont officiers de police judiciaire. (Voir Code de procédure indigène, art. 7.)

Au pénal, ils peuvent punir les auteurs de vols ou violence sans coups ni blessures, et en outre tous leurs administrés qui leur ont refusé les travaux, services prévus par les lois et règlements.

Pour être exécutées, ces décisions pénales doivent avoir été préalablement approuvées par le mamour el markaz ou son délégué.

Au civil, ils doivent exercer les fonctions de conciliateurs.

« L'omdeh doit empêcher toute rixe ou querelle

ayant pour cause les contestations sur les limites et bornes des propriétés.

« Il doit intervenir à l'amiable entre les parties et arranger le différend d'accord avec le dallal el mis-saha et un cheikh. Si l'une des parties n'est pas satisfaite de l'arrangement, elle portera sa plainte devant l'autorité judiciaire compétente, et, en attendant sa décision, l'omdeh doit veiller au maintien de l'ordre public, en laissant les parties dans le *statu quo*.

« Les omdehs tiendront, sous la surveillance du ministère de la Justice, des registres fournis par le ministère, où ils relateront les circonstances de chaque fait et la décision prise. » (Décret du 16 mars 1895, art. 11 à 12.)

Nous voyons ainsi un agent du pouvoir exécutif investi de fonctions d'ordre judiciaire. Il y a plus. Ces fonctions judiciaires ont été considérablement étendues par un décret du 28 avril 1898, qui a investi un certain nombre d'omdehs, non plus seulement d'attributions de nature conciliatrice, mais d'une véritable juridiction.

Par ce décret, quinze cent soixante-treize omdehs (sur trois mille cinq cents environ) ont reçu le droit de rendre des jugements ayant force exécutoire et pouvant entraîner la saisie et la vente des objets mobiliers qui n'ont pas été déclarés insaisissables par le Code de procédure indigène.

M. Testoud, dans l'*Annuaire de législation étrangère* (1), apprécie favorablement cette institution :

I. Anno 1899, p. 728.

« Les populations rurales de l'Egypte sont pauvres, et leurs litiges sont de minime importance; il est indispensable de mettre à leur portée pour les contestations minimales une juridiction très populaire, fonctionnant avec rapidité et sans frais. D'autre part, l'influence de petits litiges encombraient les tribunaux sommaires et absorbait le temps nécessaire à la discussion d'intérêts plus importants. Cette nouvelle juridiction aura pour résultat de décongestionner les tribunaux sommaires trop chargés. »

Les jugements des omdehs sont signifiés par les gaffirs et exécutés par les cheikhs. La procédure, des plus simples, est le plus souvent verbale et n'entraîne aucuns frais.

Nous retrouvons là une juridiction patriarcale qui semble bien convenir aux mœurs indigènes. D'ailleurs, le décret du 28 avril 1898 spécifie que l'omdeh s'inspirera des codes indigènes et des règles de l'équité.

Il n'en est pas moins vrai que cette institution profondément originale du droit égyptien heurte nos idées occidentales sur l'indépendance des pouvoirs judiciaires.

L'omdeh, improvisé magistrat, est, en effet, uniquement un fonctionnaire sous la dépendance absolue du moudir. Notons, d'autre part, ce point : qu'à la différence des maires français, ils ne représentent nullement les intérêts locaux, mais sont uniquement des fonctionnaires régionaux de l'Etat. Rarement, en effet, la centralisation administrative a été poussée aussi loin qu'en Egypte.

Ce défaut de l'institution n'a pas manqué de frapper le Gouvernement, qui a essayé d'y remédier par l'institution dans les cantons d'une juridiction nouvelle.

I. — *Tribunaux cantonaux*

Une loi récente du 8 juin 1912 a institué la justice cantonale.

Partout où les nouvelles juridictions fonctionneront, les *omdehs* perdront leurs pouvoirs judiciaires.

Les tribunaux cantonaux se composent de cinq notables : trois titulaires, dont un président, et deux suppléants, désignés annuellement par le ministre de la Justice sur une liste établie par le procureur général, le *moudir* et le président de première instance.

Ils connaissent en dernier ressort des actions mobilières dont la valeur n'excède pas 500 p. t. (1), à charge d'appel devant le juge sommaire pour les actions immobilières dont la valeur n'excède pas 1.000 p. t. En matière pénale, ils peuvent prononcer des amendes n'excédant pas 25 p. t., et une peine d'emprisonnement ne dépassant pas vingt-quatre heures.

Ce régime présente, pour notre étude, le grand intérêt d'enlever aux agents du pouvoir exécutif des attributions judiciaires anormales, tout en déchargeant les rôles des tribunaux sommaires.

Mais peut-être sera-t-il difficile de trouver partout

(1) Détails à l'art. 7 de la loi et suivants.

des notables en nombre suffisant; l'article 5 de la loi nouvelle reflète cette préoccupation.

Mohamed Aly avait organisé un « Diwan el Wali » au Caire, qui aurait pu être le germe d'une transformation profonde de l'organisation judiciaire de l'Égypte.

Ce conseil avait des attributions multiples, et notamment la police du Caire, diverses questions civiles et commerciales, etc. Mais l'originalité de l'institution consistait en ce fait que quatre ulemas, un de chaque secte, faisaient partie du « Diwan » et siégeaient dans une chambre jugeant les affaires de statut personnel.

En généralisant cette institution, il aurait peut-être été possible d'arriver à la suppression des mehke-mehs et à l'unité de juridiction indigène. Mais l'essai n'a pas eu de suite. Il y a donc lieu de jeter un coup d'œil d'ensemble sur les tribunaux de statut personnel (1).

§ 2. — LA JURIDICTION DE STATUT PERSONNEL INDIGÈNE

La législation appliquée par cette juridiction étant étroitement dépendante de la religion professée par les indigènes, il y a autant de sortes de tribunaux de statut personnel que de religions reconnues en Égypte.

Ces tribunaux sont :

- 1^o Pour les musulmans, les mehke-mehs;
- 2^o Pour les chrétiens catholiques, les patriarchats;

(1) *El Mohamah*, p. 159.

3° Pour les protestants, les communautés protestantes;

4° Pour les israélites, les rabbins.

Ces trois dernières catégories de tribunaux sont pour les non-musulmans. Nous pouvons donc les englober en une même catégorie dont nous allons nous occuper tout d'abord, mais très brièvement, avant de passer à l'étude des mehkemehs, qui présentent pour notre sujet un intérêt beaucoup plus grand.

Juridiction de statut personnel. pour les non-musulmans

L'origine de ces juridictions est dans l'intervention des puissances européennes pour obtenir des sultans de Constantinople certaines libertés dans leur empire en faveur de leurs nationaux et, par extension, en faveur des non-musulmans de même religion. On connaît la parole souvent citée du sultan Mahmoud II : « Je ne veux reconnaître désormais les musulmans qu'à la mosquée, les chrétiens qu'à l'église et les juifs qu'à la synagogue. »

Le fonctionnement de ces tribunaux est tout à fait conforme au génie des Arabes et des Turcs.

On sait, en effet, que, dès la prise de Constantinople, Mahomet II nomme à Constantinople un patriarche grec. Des patriarches arméniens et des rabbins furent de même institués.

En Egypte, où existent des tribunaux de statut personnel pour les chrétiens de différents rites (pa-

triarcats des rites copte, éthiopien, grec et syrien, en distinguant parmi eux l'Eglise orthodoxe et l'Eglise catholique), ce sont les patriarchats orientaux qui ont été étudiés complètement par Sésostris Sidarouss Bey (1).

Quant aux patriarchats latins, ils n'exercent pas de juridiction sur l'empire ottoman.

Les communautés protestantes indigènes ont également une juridiction particulière.

Il existe pour les israélites deux grands rabbinnats au Caire et à Alexandrie.

Rappelons enfin que les questions de statut personnel intéressant les étrangers relèvent de la juridiction consulaire.

La compétence des tribunaux non musulmans de statut personnel entraîne, d'une part, toutes les affaires purement religieuses et, d'autre part, toutes les affaires civiles relatives au statut personnel (mariage, divorce, filiation, dot, hérédité, etc...). Il y a toutefois une importante restriction en ce qui concerne les successions *ab intestat*, qui ne rentrent, aux termes de la haute circulaire du 3 février 1891, dans la compétence des tribunaux religieux que si aucun musulman n'est partie et, en outre, si toutes les parties sont justiciables du même tribunal religieux.

(1) *Des Patriarcats dans l'empire ottoman et particulièrement en Egypte* (Paris, 1907).

Les mehkemehs

L'organisation des mehkemehs, qui remonte à 1880, a été remaniée par le décret du 27 mai 1897 et, de nouveau, par les lois du 10 décembre 1909 et 3 juillet 1910.

Comme les tribunaux indigènes proprement dits, la juridiction des mehkemehs comprend trois échelons de tribunaux hiérarchisés qui sont, par ordre d'autorité croissante :

- 1^o Les mehkemehs sommaires;
- 2^o Les mehkemehs de première instance;
- 3^o Le mehkemeh suprême du Caire.

A. — *Mehkemehs sommaires*

Les mehkemehs de justice sommaire indigène dans chaque markaz et, en outre, dans onze localités, parmi lesquelles le Caire et Alexandrie.

Leur nombre peut être augmenté par arrêté ministériel.

Ils sont composés d'un juge ou cadi unique, pris parmi les juges du mehkemeh de première instance et délégué par le ministre de la Justice, sur l'avis du président.

Leur ressort s'étend à toute la circonscription administrative à laquelle ils sont affectés, c'est-à-dire en général au markaz.

En ce qui concerne leur compétence, il convient

de distinguer les questions dont ils connaissent en dernier ressort et celles où ils jugent à charge d'appel.

La première catégorie comprend, notamment, les contestations entre époux relatives à *hadena* (garde de l'enfant), aux frais d'allaitement, aux pensions alimentaires, à la dot et au trousseau, lorsque le montant de la contestation ne dépasse pas certaines limites.

Au delà de ces limites, les mêmes matières sont jugées à charge d'appel, ainsi que les autres contestations ayant rapport au mariage, à la répudiation, au divorce, à la séparation des époux, à la constatation des liens de parenté.

Certains mehkemehs ont une compétence plus étendue : ce sont ceux de Siwa, El-Arich, El-Kosseir, et des trois Oasis, qui ajoutent à la compétence des mehkemehs sommaires celle des mehkemehs de première instance. Leurs sentences sont sans autres recours que l'opposition dans certains cas.

B. — *Mehkemehs de première instance*

Il y a huit mehkemehs de première instance, affectés aux villes du Caire, Alexandrie, Tantah, Zagazig, Guizeh, Beni-Souef, Assiout et Kéneh.

Leurs jugements sont rendus par trois juges. Chacun d'eux compte un nombre de magistrats, qui varie de huit à vingt, suivant l'importance de la circonscription.

Leurs ressorts varient également. La plupart comprennent plusieurs provinces; celui du Caire ne comprend que cette ville; celui d'Alexandrie comprend Alexandrie et la province de Behera.

Leur compétence comprend, en premier ressort, toutes les questions de statut personnel non comprises dans les mehkemehs de justice sommaire et, en dernier ressort, les affaires jugées par ces derniers à charge d'appel.

C. — *Mehkemeh suprême*

Le mehkemeh suprême a son siège au Caire; son ressort embrasse tous ceux des autres mehkemehs.

Il est composé du président et de quatre cadis, et ses jugements doivent être rendus par les cinq magistrats.

Il statue sur les appels des décisions des mehkemehs de première instance.

Le caractère de la juridiction des mehkemehs est resté essentiellement religieux. Le texte sacré de Chariah est fondamental, et les jugements sont rendus en conformité des opinions les plus accréditées du rite hanefite (1).

Dans le doute, les cadis des divers mehkemehs doivent se référer aux mouftis désignés par le Gouvernement auprès de leurs tribunaux et se conformer à leur avis. Si cet avis n'est pas convaincant, ils en réfèrent au grand moufti d'Egypte.

(1) Règlement de réorganisation du 17 juin 1880, art. 280.

Pour être désigné comme cadi ou comme moufti, il faut avoir suivi les cours de l'école spéciale (Azhar), posséder le diplôme d'uléma et professer le culte d'après le rite kanifite.

Quant au mode de nomination, le président de mehkemeh suprême est nommé par le Roi. De même, le grand moufti d'Egypte et tous les autres cadis.

Les fonctions de cadis, mouftis et membres des mehkemehs sont incompatibles avec toute autre fonction ou profession (sauf le professorat à l'Université d'El Azhar).

Les membres de mehkemehs sont soumis à un conseil de discipline spécial, composé du ministre de la Justice, président; du grand cadi du Caire, du grand moufti d'Egypte et de deux inspecteurs mehkemehs désignés par le ministre.

Méglis hasby

Mentionnons enfin la juridiction toute particulière des méglis hasby, dont Sésostri Siradouss Bey a fait une étude si documentée.

Les méglis hasby relèvent du ministère de la Justice. Leur rôle est de statuer sur la tutelle des indigènes soumis à la juridiction des mehkemehs.

Ils président à la nomination des tuteurs, à la mainlevée de l'interdiction, au maintien de la tutelle au delà de dix-huit ans s'il y a lieu; surveillent la gestion des tuteurs, des curateurs; examinent les

comptes, prennent les mesures conservatoires urgentes, etc...

Il existe des méglis hasby de markaz et des méglis de gouvernorats et moudirieh, ayant tous la même compétence *ratione materia*.

Ces sortes de juridictions ont un caractère mi-administratif, mi-judiciaire. Toutefois il semble que le caractère judiciaire l'emporte, tant à raison de leurs attributions que de la faculté de recours à la cour d'appel indigène contre leurs décisions.

Une autre particularité accentue ce caractère, c'est que pour nommer ou révoquer un tuteur, le président de méglis doit décider en présence du cadi ou de son délégué.

Mais, d'autre part, la composition même du méglis hasby donne une grande importance à l'élément administratif.

La présidence appartient au gouverneur ou moudir (ou à leur wikil) dans les méglis du gouvernorat ou des moudirieh et au mamour markaz (ou à son remplaçant) dans les méglis de markaz. Le président est assisté d'un uléma désigné par le ministre de la Justice. Puis viennent un notable délégué par le moudir avec approbation du ministre de l'Intérieur et un notable membre de la famille intéressée.

Ce régime se révèle défectueux à plusieurs points de vue. D'abord, dans un pays agricole tel que l'Égypte, les plus grosses fortunes ne sont pas en ville,

(1) *Les méglis hasby et les institutions correspondantes patriarcales ou rabiniques en Égypte* (le Caire, 1910).

mais à la campagne; les affaires portées devant le méglis de markaz sont, étant donnée la distribution même des fortunes, plus importantes que celles dont s'occupe le méglis de moudirich; pourtant ce dernier est présidé par le moudir, supérieur hiérarchique du mamour. En second lieu, le ministère de la Justice a désigné, par la circulaire du 28 décembre 1915, les cadis de mehkemehs comme membres uléma. Or, la présidence des méglis de markaz appartient, en l'absence du mamour, à son remplaçant qui est souvent un fonctionnaire hiérarchiquement inférieur au cadi. En troisième lieu, il est souvent difficile de trouver un notable membre de la famille intéressée.

Pour ces motifs, la loi n° 10 de 1918 a modifié l'organisation et la compétence des méglis. Aux termes de cette loi, le membre de la famille intéressée ne fait plus partie des méglis. Chaque méglis est donc aujourd'hui composée de trois membres seulement : le président, un membre uléma et un membre notable.

La présidence appartient, comme autrefois, au moudir ou gouverneur (ou à leur wakil) dans les méglis de moudirich ou gouvernorat et au mamour (ou à son remplaçant) dans les méglis de markaz.

Mais une innovation de la loi de 1918 consiste à permettre au Conseil des ministres de déléguer d'autres fonctionnaires pour la présidence des méglis; le cadi peut, en l'absence du mamour, présider le méglis de markaz. En vertu de cette disposition, et à partir

du 7 avril 1920, le Conseil des ministres délègue un certain nombre de présidents et juges des tribunaux de première instance indigènes en vue de la présidence des méglis. Par cette délégation, le caractère juridique des méglis l'emporte sur leur caractère administratif. Ce nouveau régime a fait accomplir beaucoup de progrès aux méglis.

En ce qui concerne la compétence, la loi n° 10 de 1918 établit une distinction entre les méglis de markaz et les méglis de moudirieh. Le méglis de markaz connaît des affaires dont la valeur n'excède pas 3.000 livres égyptiennes; le méglis de moudirieh connaît des autres affaires. Le méglis de gouvernorat demeure compétent pour toutes les affaires relevant du gouvernorat.

Les décisions des méglis peuvent être frappées d'appel devant un Haut méglis, composé de trois conseillers égyptiens de la cour d'appel indigène, d'un cadi de la haute mehkemeh, d'un fonctionnaire en activité ou en retraite.

Le ministre de la Justice, soit de son propre mouvement, soit sur la demande du parquet ou d'un intéressé, et dans un délai de trois mois à dater du prononcé de la décision, peut recourir devant le Haut méglis contre toute décision concernant l'administration, la nomination ou l'enlèvement des tuteurs et curateurs.

Le parquet et tout intéressé peuvent aussi recourir en appel devant le Haut méglis, dans un délai d'un mois à partir du prononcé de la décision et par

une demande au ministère de la Justice, contre les décisions d'interdiction, d'enlèvement et de continuation de tutelle, après l'âge de 18 ans. Cette immixtion du ministre de la Justice est à signaler dans notre étude.

CHAPITRE III

COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION INDIGÈNE A L'ÉGARD DES ACTES ADMINISTRATIFS

§ 1. — ACTES D'ADMINISTRATION

Passons maintenant à l'étude de la compétence des tribunaux indigènes.

Nous examinerons en quelques mots leur compétence générale, pour insister ensuite sur les rapports de ces tribunaux avec le pouvoir exécutif.

L'étude de la compétence de la juridiction indigène à l'égard des actes administratifs constituera la partie essentielle de nos recherches.

La juridiction indigène est compétente d'une façon générale :

1° En matière civile et commerciale, dans tous les procès entre indigènes, sauf en ce qui concerne le statut personnel;

2° En matière pénale pour toutes les contraventions, crimes et délits commis par les indigènes et non réservés aux tribunaux mixtes par les traités internationaux.

La peine capitale n'est prononcée par la cour d'as-

sises qu'après que le moufti du lieu a été régulièrement appelé à donner son avis.

En ce qui concerne les actes administratifs, la compétence de la juridiction indigène est réglée comme suit par les articles 15 et 16 du décret de réorganisation du 14 juin 1883.

Elle ne peut statuer sur la propriété du domaine public, ni sur les contestations relatives à la dette publique ou à l'assiette de l'impôt; elle ne peut pas non plus interpréter une mesure administrative ou en arrêter l'exécution.

Elle connaît, en dehors des matières qui lui sont dévolues par les lois ou décrets spéciaux, en matière civile ou commerciale, de toutes contestations mobilières ou immobilières entre les particuliers indigènes et l'Etat.

Elle connaît également des actions en responsabilité provoquées par des mesures administratives illégales.

On a longtemps considéré, en Allemagne, que l'idée d'une justice administrative impliquait une contradiction dans les termes; un tribunal ne peut être que judiciaire.

A cet égard, l'Egypte ne peut-elle être considérée comme en avance par rapport aux pays qui, comme la France, possèdent une juridiction administrative particulière?

Ce sont, en effet, les tribunaux judiciaires qui examinent, en Egypte, les actes de l'Etat, comme ils jugent ceux des particuliers. On peut soutenir, avec

quelques apparences de raison, que l'application rigoureuse du principe de la séparation des pouvoirs entraîne la compétence générale du pouvoir judiciaire à l'égard de tous actes, quel qu'en soit l'auteur.

Si, le pouvoir exécutif est juge dans ses litiges avec les particuliers, n'est-il pas en même temps juge et partie?

En Belgique et en Allemagne, par exemple, les tribunaux civils ont toujours le droit d'interpréter les actes administratifs et d'apprécier leur légalité lorsque l'application de ces actes intervient incidemment en vue d'un procès civil ou criminel dont ces tribunaux sont valablement saisis.

Rappelons qu'en France même, le principe de la séparation des pouvoirs a été considéré, à un certain moment, comme rendant nécessaire l'attribution aux tribunaux ordinaires du contentieux administratif.

Voici comment s'exprime à ce sujet une commission d'organisation judiciaire en 1870 :

« Le contentieux administratif rentre dans le domaine de l'autorité judiciaire au même titre que les litiges civils, commerciaux ou criminels.

« Le principe de la séparation des pouvoirs tel qu'il est entendu aujourd'hui, invoqué pour réserver à l'autorité administrative la connaissance du contentieux administratif, conduit au contraire à attribuer ce contentieux à l'autorité judiciaire.

« En conséquence, et quels que soient les tribunaux ordinaires ou spéciaux auxquels il peut y avoir lieu de confier soit à un seul degré, soit à deux degrés,

l'examen des litiges administratifs, les décisions de ces tribunaux seront déférées au tribunal suprême ou Cour de cassation pour violation de la loi, comme les décisions de tous les autres tribunaux (1). »

* * *

L'Egypte fait application de ces principes.

Insistons sur ce point, qui intéresse au plus haut degré notre sujet.

Le Code civil indigène (art. 151) et le Code civil mixte (art. 213), reproduisant textuellement l'article 1382 du Code civil français, disposent que :

« Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »

L'application à l'Etat lui-même de ce principe est admise par la législation égyptienne.

Quand il s'agit de difficultés soulevées dans la gestion du domaine privé de l'Etat, rien n'autorise à donner au pouvoir public des privilèges exorbitants du droit commun.

Mais on peut aller plus loin.

L'article 15 du règlement d'organisation judiciaire indigène porte que les tribunaux ont compétence pour connaître « de suite action en responsabilité civile intentée contre l'Etat, à raison des mesures administratives prises en violation des lois et décrets ».

(1) Commission d'organisation judiciaire, instituée par les décrets du 18 sept. 1890, en ce qui concerne la juridiction administrative. (Séance du 26 octobre 1890.)

En conséquence, la jurisprudence a établi qu'en cas de négligence, d'imprudence, de défaut de surveillance, c'est-à-dire en cas de faute de la part des agents de l'Etat, une action en responsabilité civile est ouverte contre l'Etat.

L'application de ce principe a eu lieu notamment dans les cas suivants :

Un agent de l'Etat a commis une faute dans l'exercice de ses fonctions; un débit de boissons régulièrement autorisé a été fermé arbitrairement par la police.

Au contraire, il existe un texte formel pour les actes d'administration, qui rappelle d'ailleurs d'assez près le texte correspondant applicable aux étrangers.

Aux termes de l'article 15 du décret de réorganisation des tribunaux indigènes, les tribunaux sont compétents pour connaître de toute action en responsabilité contre l'Etat à raison de mesures administratives prises en violation de lois et décrets.

Le rôle des tribunaux indigènes se trouve ainsi nettement tracé. Saisis d'une action en responsabilité contre l'Etat, ils devront rechercher si l'acte d'administration est régulier en la forme, s'il émane d'une autorité compétente et s'il a été rendu en conformité d'une loi ou d'un décret.

Ces conditions sont-elles remplies, aucune indemnité ne pourra être allouée, puisque la mesure attaquée était légale.

Y a-t-il eu, au contraire, violation de la loi, le tri-

bunal n'aura pas qualité pour obliger l'auteur de la mesure à la rapporter : ce serait porter atteinte à l'indépendance de l'autorité administrative à l'égard de l'autorité judiciaire.

Mais le tribunal sera, au contraire, compétent pour estimer le préjudice causé et en demander réparation.

Dans le même sens, le tribunal de Zagazig, statuant en appel, a décidé (1) qu'il pouvait valablement statuer sur la propriété de terrains saisis par l'Administration, à la suite d'une procédure d'expropriation administrative faite en violation des lois et décrets.

D'autres mesures, sans être précisément illégales ou arbitraires, peuvent être la conséquence d'une fausse interprétation des faits.

Ainsi un agent de l'Administration fera évacuer une maison menaçant ruine, alors qu'un examen plus attentif de la situation lui aurait montré que les réparations nécessaires pouvaient être exécutées en peu de temps et qu'il était inutile d'expulser la totalité des locataires. C'est un cas de légèreté entraînant la responsabilité de l'Administration devant les tribunaux.

La négligence ou l'imprévoyance peuvent de même donner lieu à des recours des particuliers lésés.

C'est ainsi qu'un arrêt de la cour indigène, du 16 mai 1905, a déclaré le Gouvernement responsable du défaut de prévoyance de l'Administration dans

(1) Arrêt du 14 nov. 1906, cité au *Bulletin officiel des tribunaux indigènes* (1907, p. 51).

la direction du régime des eaux ou de la violation des dispositions de la loi sur les digues et canaux.

D'une façon générale, les services administratifs qui ont négligé de remplir les devoirs qui leur sont imposés par les lois et décrets, méconnaissant ainsi les droits acquis de particuliers, peuvent être actionnés devant les tribunaux (1). (Cour d'appel indigène, arrêt du 11 janvier 1910.)

Enfin, bien que les moukalafas fussent, à l'origine, des documents administratifs tenus en vue de la perception des impôts, ils sont devenus des registres publics importants pour tous les propriétaires fonciers, par le fait que le gouverneur permet qu'on en délivre des extraits à tous ceux qui en font la demande, pour prouver leurs droits de propriété. Après des hésitations (2) provenant de ce fait, que l'inscription sur ces registres était sans effet sur le droit de propriété, les tribunaux ont fini par se déclarer compétents pour ordonner au Gouvernement la délivrance du taklif, au nom d'un contribuable, et pour ordonner le paiement de dommages-intérêts, en cas de retard dans l'exécution du jugement. De même les tribunaux peuvent condamner le Gouvernement à des dommages-intérêts pour avoir refusé, sans motif suffisant, d'opérer la mutation du taklif (3).

(1) Cité au *Bulletin officiel des tribunaux indigènes* (1910, p. 173).

(2) Voir en effet, en sens contraire, l'arrêt de la cour d'appel indigène du 24 avril 1907 (*Bulletin officiel*, 1908, n° 58).

(3) Tribunal d'Assiout, statuant en appel, 19 mai 1909, cité au *Bulletin officiel*, p. 104. — Cf. Cour d'appel mixte des 21 avril 1892

Un recours qui revient de droit, en France, aux tribunaux administratifs, c'est celui qui est relatif à l'autorisation des établissements dangereux, incommodés ou insalubres.

En Egypte, au contraire, les tribunaux ordinaires en connaissent, et leurs jugements sont susceptibles d'appel. Ajoutons qu'au cas où les propriétaires sont étrangers, ne fût-ce qu'en partie, en cas de copropriété, la poursuite est intentée devant la juridiction mixte; on trouvera plus loin (III^e part., chap. X, § 3) un cas de jurisprudence intéressant à cet égard.

§ 2. — ACTES DE SOUVERAINETÉ

Examinons maintenant la différence entre les actes de souveraineté et les actes d'administration, en ce qui concerne les indigènes.

Pour les premiers, la jurisprudence des tribunaux indigènes ne s'est pas encore très nettement poursuivie. Toutefois quelques arrêts font prévoir qu'elle suivra là, comme sur les autres points, la jurisprudence française. En l'absence d'un texte précis sur la matière, elle jugera sans doute qu'aucun recours n'est possible contre les actes de souveraineté ou de gouvernement.

Le décret de réorganisation judiciaire (art. 16) a, par exemple, stipulé que les contestations relatives à la dette publique ou à l'assiette de l'impôt sont en dehors de la compétence des tribunaux indigènes.

et 9 mai 1901 (*Bulletin de législation et de jurisprudence*, IV, p. 242, et XIII, p. 294).

La jurisprudence en a conclu que les tribunaux ne peuvent non plus arrêter l'exécution des mesures administratives, prises en raison des non-payements des impôts. La cour d'appel indigène a ainsi rejeté une demande en revendication de terrains saisis par l'Administration (1).

Les tribunaux sont également incompétents pour décider si l'Administration a méconnu la loi, en réimposant des terrains dégrevés, sans avertir les personnes intéressées. Le ministre des Finances peut seul connaître de cette matière, et sa décision échappe à tout contrôle (2).

Il n'en est pas moins vrai que si l'indigène est mis ainsi à l'abri de l'arbitraire, à l'égard des actes administratifs, il est désarmé en face des actes de souveraineté.

Sans doute une différence profonde sépare les actes de gouvernement et de souveraineté, contre lesquels aucun recours n'est possible, des simples actes d'administration. Mais n'oublions pas qu'en fait, le khédivé réunit entre ses mains tous les pouvoirs, et qu'il ne tient qu'à lui de promulguer, quand il lui plaît, le décret ou même la loi dont le défaut rendait irrégulière la mesure administrative condamnée.

Bien plus, rien ne s'oppose en principe à ce qu'il modifie la constitution, octroyée gracieusement à ses

(1) Arrêt du 7 nov. 1901, cité au *Bulletin officiel des tribunaux indigènes* (1902, n° 61, p. 66).

(2) Jugements du tribunal de Zagazig, du 14 nov. 1906, cité au *Bulletin officiel* (107, p. 51).

sujets en 1883. C'est ainsi qu'il est besoin de l'approbation de l'Assemblée générale pour créer de nouveaux impôts, fonciers ou personnels; mais, en modifiant la constitution, il pourrait supprimer cet article et faire établir les impôts par le seul cabinet du Caire.

Dans aucune matière peut-être on ne comprend mieux l'absolue nécessité de la séparation des pouvoirs pour garantir efficacement la liberté et l'indépendance des habitants à l'égard des gouvernements.

Sans la séparation des pouvoirs, on ne peut vraiment avoir une garantie sérieuse contre l'arbitraire.

La nouvelle loi organique a mis fin à cet état d'absolutisme. L'exécutif ne pourra plus, de sa propre volonté, ni créer, ni modifier les lois, il faut le consentement du Parlement.

§ 3. — RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS

Les tribunaux indigènes ont-ils compétence pour examiner la légalité des règlements administratifs?

Le Code pénal indigène (art. 351 ancien et 348 nouveau) ne fait pas allusion, comme le Code mixte (art. 33), à la nécessité pour un règlement d'être rendu par l'autorité administrative « dans les limites de sa compétence ».

Toutefois, nous rappelons que l'article 15 des décrets de réorganisation donne aux tribunaux indigènes le droit de se prononcer sur la légalité des mesures prises en violation des lois et décrets, aussi

bien que l'article 11 du règlement d'organisation judiciaire pour les tribunaux mixtes.

Le silence du Code pénal ne peut donc suffire pour autoriser à croire que la juridiction indigène a moins de pouvoirs que l'autre, d'autant plus que la note explicative du nouveau Code pénal ne donne aucune indication en ce sens, à propos de l'article 348 nouveau.

La nécessité du caractère légal des règlements doit être supposée reconnue implicitement par le Code indigène, et c'est bien ainsi qu'en a décidé la jurisprudence.

Dans un arrêt du 2 novembre 1901, cité au *Bulletin officiel des tribunaux indigènes* de 1902 (n° 25, p. 75), la cour d'appel indigène a aussi déclaré inapplicable une peine édictée par un règlement illégal. Il s'agissait, dans l'espèce, d'un arrêté du 9 mai 1900, faisant rentrer dans la première classe du tableau annexé au règlement du 27 juin 1896 sur les établissements incommodes, insalubres et dangereux, certains établissements (notamment les briqueteries, tuileries et poteries, même provisoires, pour l'usage commercial ou privé). La cour a estimé que cet arrêté constituait un excès de pouvoir et ne faisait pas loi et, en conséquence, a déclaré non punissable le fait d'avoir construit ou exploité une briqueterie provisoire d'usage privé sans autorisation préalable.

CHAPITRE IV

CONCLUSIONS SUR LA JURIDICTION INDIGÈNE

§ 1. — CONFLITS

Les conflits ou les petits conflits positifs entre la juridiction indigène et celle du statut personnel sont jugés par un conseil mixte présidé par le ministre de la Justice.

Les conflits positifs ou négatifs d'attribution entre l'autorité administrative et les tribunaux ordinaires sont jugés par un conseil mixte composé de deux magistrats désignés par le président de la cour d'appel, de deux hauts fonctionnaires désignés par le président du Conseil, et présidé par le ministre de la Justice. (Décret de réorganisation, art. 81-85.)

§ 2. — EXÉCUTION DES JUGEMENTS

Les jugements en matière civile et commerciale sont exécutés par les huissiers, qui peuvent requérir l'assistance des autorités et de la force publique ; mais l'exécution se fait en dehors de toute ingérence et responsabilité de l'administration. (Décret de responsabilité, art. 31.)

Quant aux jugements rendus par les mehkemehs,

toute personne munie d'un jugement peut en demander l'exécution par les voies administratives en présentant requête au gouverneur, ou au mamour markaz, selon les cas. L'exécution porte d'abord sur l'argent liquide, puis sur les biens meubles, enfin sur les immeubles.

L'expropriation par l'autorité administrative, en exécution d'un jugement des mehkemehs, est un acte administratif qui échappe à la compétence des tribunaux. Une demande en revendication d'un immeuble formulée dans le cours de cette expropriation ne suspend pas, par conséquent, la procédure pour la vente; et le délai contre le jugement d'appel, qui statue sur la demande, n'est pas fixé à dix jours à compter de la signification (1).

Mais, au contraire, les tribunaux indigènes ont compétence pour juger si l'exécution du jugement d'un mehkemeh par les autorités administratives a été légalement faite et pour statuer sur les demandes fondées sur pareille exécution (2).

Enfin lorsque, en vertu de l'article 20 du règlement sur la procédure à suivre pour l'exécution des jugements des mehkemehs, une saisie-arrêt administrative a été pratiquée et que le tiers saisi a fait une déclaration de ce qu'il doit, mais n'a pas payé la dette au saisissant, les tribunaux indigènes sont compétents, en l'absence d'un texte formel dans le règle-

(1) Jugement du tribunal du Caire, 19 décembre 1905, cité au *Bulletin officiel des tribunaux indigènes* (1906), n° 30, p. 22.

(2) Cour d'appel du Caire, 26 mars 1907, arrêt cité au *Bulletin officiel* (1907, n° 56, p. 42).

ment précité, pour ordonner ce paiement (1).

(Voir à ce sujet le règlement du 4 avril 1907 et la loi n^o 31 de 1910 [3 juillet] sur l'exécution par l'autorité administrative des jugements de statut personnel rendus par les mehkemehs (art. 339 et suiv.).

En matière pénale, le roi a le droit de grâce, comme la plupart des chefs d'Etat.

Il avait en outre celui, plus remarquable, d'accorder des amnisties, et en raison de la confusion entre ses mains, que nous avons déjà signalée, des pouvoirs législatif et exécutif.

§ 3. — APPRÉCIATION GÉNÉRALE DES RAPPORTS ENTRE

LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LA JURIDICTION INDIGÈNE

L'exposé à grands traits qui précède nous permet de nous rendre compte des principales particularités qui marquent les rapports de la juridiction indigène avec le pouvoir exécutif.

D'une part, sur un certain nombre de points, des mesures sont prises avec soin pour empêcher tout empiètement du pouvoir judiciaire sur les attributions des autorités administratives, et réciproquement. Il en est ainsi pour la procédure établie en vue de la solution des conflits d'attribution pour la mise à exécution des sentences judiciaires en dehors de toute ingérence administrative; enfin l'article que nous avons cité du décret de réorganisation délimite avec précision la compétence des tribunaux à l'égard des

(1) Tribunal, statuant en appel, jugement du 17 mai 1906, cité au *Bulletin officiel des tribunaux indigènes* (1910, n^o 4, p. 10).

actes administratifs et leur interdit notamment d'interpréter un de ces actes ou d'en arrêter l'exécution.

Mais, sous cette réserve qui a son importance, les tribunaux judiciaires sont compétents pour toute contestation civile ou commerciale, mobilière ou immobilière, entre les particuliers indigènes et l'Etat. Nous saisissons ici une importante divergence avec la plupart des législations européennes, et notamment la législation et la jurisprudence françaises, qui tendent de plus en plus à donner en principe aux tribunaux judiciaires la connaissance des contestations où l'Etat est partie.

Au point de vue de l'indépendance des autorités judiciaires et administratives vis-à-vis les unes des autres, nous remarquons tout d'abord que les juges sont nommés par le gouvernement et que l'inamovibilité est l'exception, puisque seuls les membres de la cour d'appel jouissent de cette prérogative. Cette précarité de la situation des magistrats à l'égard du pouvoir exécutif s'explique aisément si l'on se rappelle les observations faites plus haut au sujet de l'absolutisme du khédive, dérivé de celui du sultan de Constantinople, et de la réunion entre ses mains de tous les pouvoirs de l'Etat. Elle n'en est pas moins digne d'être remarquée. En ce qui concerne la nomination et l'inamovibilité des juges, les articles 126 et 127 de la nouvelle constitution se réfèrent simplement aux règles posées par la loi. L'article 126 dispose que les juges sont nommés de la manière et d'après les conditions déterminées par la loi. L'ar-

ticle 127 ajoute que la loi fixe les limites et les conditions de l'inamovibilité des juges. Ces règles, n'étant pas encore modifiées par la loi, sont toujours en vigueur.

Mais les juges des tribunaux sommaires, ou de première instance, et des juridictions spéciales, s'ils ne sont pas inamovibles, sont au moins des fonctionnaires spéciaux, différents des fonctionnaires administratifs qui représentent le pouvoir exécutif.

Nous avons pu constater qu'il n'en est pas toujours ainsi puisque, dans le cas des omdehs, nous voyons des fonctionnaires administratifs, investis de fonctions d'autorité et d'exécution, chargés de rendre la justice entre leurs administrés. Bien plus, ils ont, nous l'avons vu, le droit de prononcer des peines, à l'occasion même de l'exercice de leurs fonctions administratives contre ceux de leurs administrés qui ne fournissent pas les prestations ou services prévus par les lois. En pareil cas, car il paraît difficile de contester que l'omdeh est à la fois juge et partie, en tant qu'il reste le représentant de l'autorité administrative dont il sanctionne, en quelque sorte, le conflit avec un particulier. Ce cas est typique; mais il est loin d'être unique en Egypte, et nous en rencontrerons d'autres exemples au cours de cette étude.

On pourrait également considérer comme un cas remarquable d'immixtion du pouvoir exécutif dans le domaine judiciaire, non le droit de grâce accordé au khédive, qui est un principe à peu près commun à tous les souverains, mais son droit d'amnistie.

L'amnistie est une mesure considérée comme d'ordre essentiellement législatif, puisqu'elle consiste non pas seulement à alléger ou à supprimer l'exécution d'une peine dans un cas particulier, mais à suspendre, pendant une période donnée et d'une manière générale, l'application de la loi. Ici encore, le pouvoir exceptionnel du khédivé s'explique par le fait que, malgré l'existence d'une représentation de ses sujets, il a conservé en fait le pouvoir législatif. D'après l'article 152 de la loi organique de 1923, et conformément au principe de la séparation des pouvoirs, l'amnistie ne peut être accordée que par une loi.

La compétence de la cour d'appel, composée de juges inamovibles, en matière électorale était une particularité intéressante de l'organisation judiciaire égyptienne. On sait qu'en France la question d'inscription sur les listes électorales est du domaine de la juridiction administrative, et que les contestations d'élections sont jugées soit par la juridiction administrative pour les assemblées inférieures, soit par les Chambres elles-mêmes pour les élections des membres du Parlement. Cette dernière procédure serait manifestement vicieuse. Quant à la compétence des tribunaux administratifs en matière électorale, on pourrait, en théorie du moins, lui reprocher d'être la mainmise de l'exécutif sur les élections; car nous ne contestons pas qu'en pratique l'indépendance dont ont fait preuve les tribunaux administratifs, et surtout le Conseil d'Etat, rend ce reproche mal fondé. La législation égyptienne substituait le contrôle des

élections par le pouvoir judiciaire au contrôle des corps élus eux-mêmes ou des tribunaux administratifs. Il semble, en effet, que cette solution du problème est la meilleure. Un tribunal indépendant comme la cour d'appel indigène, comporte, nous le répétons, de magistrats inamovibles, paraît être l'autorité la plus capable d'assurer la sincérité des opérations électorales.

Telles sont les observations que suggère l'étude de la juridiction indigène. La remarque essentielle qui les domine, c'est le peu d'indépendance des juges et de la justice vis-à-vis des pouvoirs exécutifs. En général amovibles, parfois fonctionnaires de l'ordre administratif, les magistrats restent dans la main du gouvernement. Cette dépendance présente-t-elle en Egypte de grands inconvénients pratiques? Ce serait une autre question à examiner. Mais il n'est pas niable qu'elle apparaît théoriquement aggravée par ce fait que la compétence des tribunaux dépend du pouvoir exécutif.

D'une part, en effet, le khédive est toujours maître de modifier cette compétence; d'autre part, aux termes de l'article 11 de la loi du 14 février 1904, nous voyons qu'un simple arrêté ministériel suffit pour donner à un tribunal de markaz compétence civile. Mais, d'après l'article 125 de la nouvelle constitution, la compétence et les attributions des tribunaux ne peuvent plus être modifiées par décret. La loi organise les différentes juridictions et détermine leurs attributions.

TROISIÈME PARTIE

LE POUVOIR JUDICIAIRE. — LA JURIDICTION MIXTE

CHAPITRE I

HISTOIRE DE LA FONDATION DES TRIBUNAUX MIXTES

Alors que les anciennes capitulations n'avaient autorisé la justice des consuls qu'entre leurs seuls nationaux, une coutume abusive avait attribué aux juridictions consulaires fonctionnant en Egypte la connaissance des affaires mobilières et immobilières, civiles et pénales, non seulement entre nationaux, mais entre nationaux et indigènes, entre nationaux et étrangers non nationaux, si bien que le gouverneur local était le plus souvent dépouillé de son droit de justice envers ses propres sujets et sur son territoire même.

Ces privilèges exorbitants avaient été accordés par les vice-rois d'Egypte pour se concilier la faveur des nations occidentales, en leur accordant un régime plus favorable que celui des capitulations ottomanes.

Mais quand les désirs des vice-rois eurent enfin été satisfaits et que l'Egypte devint un Etat semi-indépendant, on conçoit qu'elle ait eu le désir de se modeler plus complètement sur les nations européennes, et, pour jouir d'une souveraineté plus complète, elle devait tendre à s'affranchir désormais de la tutelle européenne.

Pour faire figure de véritable Etat, elle adopta des lois et des codes s'inspirant des principes du droit public européen.

En même temps, à la suite de laborieuses négociations, on aboutit, en 1875, à la création de juridictions à caractère international, appliquant les Codes mixtes élaborés d'accord entre le gouvernement égyptien et les puissances ayant participé à la réforme judiciaire.

De cette façon, le gouvernement égyptien échappait au danger de voir disparaître toute autorité sur les étrangers, alors que ceux-ci s'établissaient de plus en plus nombreux dans le pays, tout en assurant à ces étrangers des garanties indiscutables contre l'arbitraire des autorités locales.

Le développement de la jeune nation égyptienne demandait, en effet, la renonciation au vieux système des capitulations ottomanes, d'une rédaction vague et difficile à interpréter, donnant lieu à des solutions peu juridiques, variant infiniment suivant les circonstances. Il semble, en effet, que la plupart des jugements en la matière furent inspirés par des motifs plus politiques que juridiques.

Ils sont les défauts inhérents au régime des capitulations, et qu'un Etat voulant adopter une constitution plus moderne devait nécessairement repousser.

Mais pour obtenir des puissances la renonciation de ces capitulations, il fallait posséder, — ou tout au moins commencer à organiser, — une magistrature et un corps de loi. Nubar Pacha s'en rendait parfaitement compte.

« L'équité naturelle inhérente à une nature honnête, écrivait-il dans un rapport à Ismaïl Pacha (1), ne suffit pas pour constituer un bon magistrat; la connaissance de la loi lui est indispensable : c'est une étude à faire, c'est toute une éducation. Il faut que l'Egypte, pour l'administration de la justice, fasse ce qu'elle a déjà fait d'une manière si efficace pour son armée, ses chemins de fer, ses services de santé et de l'hygiène, ses ingénieurs : l'élément compétent, librement étranger, a été introduit et a servi à former l'élément indigène. Ce qui a été fait dans l'ordre matériel doit être fait dans l'ordre moral, c'est-à-dire l'organisation de la justice. »

Les Codes mixtes, calqués sur les Codes français, furent promulgués; les nouveaux tribunaux furent acceptés, à condition que l'élément étranger restât prépondérant; la compétence pénale demeura aux consulats, malgré les efforts de Nubar Pacha.

Un progrès immense n'en était pas moins réalisé par le gouvernement khédivial.

(1) Documents diplomatiques (1869).

CHAPITRE II

ORGANISATION DES TRIBUNAUX MIXTES

L'organisation des tribunaux mixtes est la suivante : au sommet de la hiérarchie est placée la cour d'appel d'Alexandrie, statuant également comme cour d'assises et comme Cour de cassation en matière pénale.

Elle comprend dix-sept magistrats assis, lesquels sont inamovibles; un président et six conseillers sont indigènes; dix conseillers sont étrangers. Tous sont également choisis et nommés par le gouvernement à titre de fonctionnaires égyptiens; mais les étrangers sont nommés avec l'agrément officiel de leur propre gouvernement.

Elle est divisée en plusieurs chambres, composées chacune de huit magistrats, dont cinq étrangers et trois indigènes. Ces chambres connaissent de tous les appels indistinctement des jugements des tribunaux civils ou de commerce et, à titre exceptionnel, des appels de certains jugements de justice sommaire.

Enfin, pour sauvegarder l'unité de la jurisprudence, un décret du 24 décembre 1906, pris avec l'assentiment des puissances, stipule que la cour

d'appel devra statuer toutes chambres réunies quand l'une de ces chambres estimera que sur le point de droit à décider il y a contrariété d'arrêts antérieurement rendus, ou sera d'avis de s'écarter d'une jurisprudence antérieure.

Trois tribunaux de première instance siègent à Alexandrie, au Caire et à Mansourah. Ils comprennent quarante-huit magistrats, dont trente-six étrangers.

Chacun de ces tribunaux est composé de la manière suivante :

Une chambre de justice sommaire, une chambre civile de première instance, une chambre commerciale, une chambre de référés, une chambre de contraventions, une chambre du conseil et une chambre correctionnelle.

Un des juges du tribunal tient, en qualité de juge de paix, une audience où il juge en dernier ressort les affaires dont la valeur n'excède pas 1.000 p. t. et, à charge d'appel, les affaires inférieures à 10.000 p. t. et les actions possessoires. Il a aussi pour devoir d'essayer de concilier les parties.

La chambre civile se compose de cinq juges : trois étrangers et deux indigènes. Elle juge en première instance les affaires civiles excédant 10.000 p. t., et en appel celles qui sont comprises entre 1.000 et 10.000 p. t.

La chambre commerciale a la même composition que la chambre civile; on y adjoint deux négociants, un Egyptien et un étranger.

Le juge des référés (étranger), délégué par le tribunal, statue contradictoirement dans ces matières civiles ou commerciales sur les mesures urgentes à prendre, sans préjudice du fond et sur l'exécution des jugements, sans préjudice des questions d'interprétation. Ses décisions sont susceptibles d'appel devant la cour.

Le juge des contraventions (étranger) applique aux étrangers les peines de simple police. Les jugements prononçant la peine de l'emprisonnement peuvent seuls être attaqués par la voie d'appel devant le tribunal correctionnel.

La chambre du conseil se compose de trois magistrats, dont un indigène et deux étrangers. Toutes les poursuites pour crimes et délits font l'objet d'une instruction qui leur est soumise. Elle rend une ordonnance de non-lieu ou, au contraire, une ordonnance de renvoi, soit devant le tribunal correctionnel, soit devant la cour d'assises.

Le tribunal correctionnel comprend trois magistrats, dont un indigène et deux étrangers et quatre assesseurs. Si l'inculpé est indigène ou si les poursuites sont dirigées contre des étrangers et des indigènes, la moitié des assesseurs est indigène. Si l'inculpé est étranger, les quatre assesseurs sont étrangers. A la demande des inculpés, la moitié devra être de leur nationalité.

Le tribunal correctionnel connaît des poursuites contre les auteurs et complices des délits prévus dans les faillites mixtes (Code pénal, ch. xi) et des pour-

suites contre les auteurs des délits relatifs au fonctionnement de la justice mixte. Ses jugements sont sans appel; on peut seulement les déférer en cassation. Il connaît, en outre, comme juridiction d'appel, des condamnations poursuivies par la chambre des contraventions.

Enfin une délégation à Port-Saïd pour les affaires sommaires contraventionnelles et en référé est desservie par un juge délégué du tribunal de Mansourah.

Un parquet mixte et un barreau mixte fonctionnent auprès des diverses juridictions; mais tous les chefs de parquet sont Egyptiens; les présidents de la cour et des tribunaux sont Egyptiens, et la justice est rendue au nom de S. M. le Roi. La souveraineté territoriale du gouverneur est donc ainsi respectée, les tribunaux mixtes étant des tribunaux égyptiens.

Quatre langues sont admises devant ces tribunaux : l'arabe, l'anglais, le français et l'italien.

Les tribunaux appliquent les Codes mixtes, calqués sur les Codes français.

Ces Codes ont reçu des modifications et des additions par décrets rendus après accord avec les puissances.

Les tribunaux mixtes appliquent également les règlements permanents et généraux de police et sûreté publiques, promulgués à la suite d'une délibé-

ration de l'assemblée générale de la cour d'appel mixte (1). (Décret du 31 janvier 1889. Cf. Code civil, art. 10.)

(1) Les puissances ont délégué, à l'assemblée générale de la Cour d'appel mixte, la plupart de leurs pouvoirs à ce sujet.

CHAPITRE III

COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX MIXTES A L'ÉGARD DES ACTES ADMINISTRATIFS

§ 1. — COMPÉTENCE GÉNÉRALE

Tout d'abord, ce qui touche à l'état des personnes (nationalité, rapports de famille, testament, successions, capacité, statut matrimonial, tutelle, curatelle) échappe à la juridiction des tribunaux mixtes; ils n'ont pas à discuter les décisions des juridictions de statut personnel et s'inclinent devant elles. Cette décision a été confirmée à plusieurs reprises par la cour d'appel mixte (1).

Par opposition aux tribunaux de statut personnel, les tribunaux mixtes s'affirment donc comme des tribunaux d'affaires.

Ainsi étaient éliminées de la compétence des tribunaux mixtes toute une série de questions.

Les tribunaux mixtes connaissent seuls des contestations en matière civile et commerciale entre indigènes et étrangers et entre étrangers de nationalités

(1) Voir arrêts des 2 février 1905 et 23 mai 1906.

différentes en dehors du statut personnel; ils connaissent seulement des actions immobilières entre indigènes et étrangers ou entre étrangers de même nationalité ou de nationalités différentes. (Art. 9, titre I. R. O. J.; D. 26 mars 1900.)

Sont soumises à la juridiction pénale des tribunaux mixtes :

1° Les poursuites pour contraventions de police commises par les étrangers;

2° Les poursuites contre les auteurs ou les complices de délits prévus au chapitre IX, titre III, du Code pénal (banqueroute), dans les cas de faillites mixtes;

3° Les poursuites contre les auteurs et complices des crimes et délits suivants :

a) Crimes et délits commis contre les magistrats, les jurés et les officiers de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions;

b) Crimes et délits commis directement contre l'exécution des sentences et des mandats de justice;

c) Crimes et délits imputés aux juges, jurés et officiers de justice, quand ils sont accusés de les avoir commis dans l'exercice de leurs fonctions ou par suite d'un abus de ces fonctions. (Art. 6, 7, 8 et 9, titre II, R. O. J.; D. 26 mars 1900.)

Pour assurer le fonctionnement des juridictions à composition internationale et celles du Gouvernement, une précaution préalable est nécessaire : faire la part de ces juridictions pour qu'elles ne puissent arriver à se substituer au Gouvernement; mettre

à l'abri du droit de critique des tribunaux mixtes les actes administratifs de l'autorité locale.

Sinon les nouveaux tribunaux auraient fini par administrer le pays ; l'autorité royale n'aurait plus été qu'un nom.

On conçoit l'importance de cette préoccupation pour le sujet qui nous intéresse.

Les tribunaux de la réforme eurent à appliquer des Codes mixtes destinés à régir les rapports entre étrangers et indigènes, et entre étrangers de nationalité différente.

Dans quelle mesure ces tribunaux allaient-ils échapper à l'autorité royale ?

Deux tendances se firent jour parmi les juristes.

D'après les uns, les ressortissants étrangers échappaient complètement à l'action du Gouvernement. Le cabinet égyptien ne pouvait exercer sur eux que les droits qui lui étaient expressément concédés par des conventions diplomatiques ou par les usages. C'était la thèse des représentants autorisés des étrangers.

La thèse du Gouvernement égyptien était, au contraire, que tout ce qui n'est pas interdit formellement au pouvoir local était permis. D'après cette théorie, les sujets étrangers n'étaient soustraits à l'autorité du Gouvernement que sur les objets qui lui avaient été retirés expressément par les coutumes, les traités ou les capitulations.

L'art. 11 du règlement d'administration judiciaire donna une solution à cette difficile question.

§ 2. — ACTES D'ADMINISTRATION

C'est en 1876 que fut rédigé le règlement d'administration judiciaire, dont l'art. 11 est ainsi conçu :

« Ces tribunaux (les tribunaux mixtes), sans pouvoir statuer sur la propriété du domaine public, ni interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative, pourront juger, dans les cas prévus par le Code civil, les atteintes portées à un droit acquis d'un étranger par un acte d'administration. »

Il résulte de ce texte que les tribunaux mixtes peuvent condamner le Gouvernement à indemniser les étrangers lésés par un acte administratif, mais ne peuvent s'attaquer à la mesure administrative elle-même.

Rappelons qu'en France il en est de même; les tribunaux judiciaires ne peuvent infirmer les actes administratifs.

Les actes de gestion, par exemple, un marché de fournitures passé pour le compte du Gouvernement. Pour ce genre d'actes, le Gouvernement n'est qu'un plaideur ordinaire.

* * *

La question est plus délicate pour les actes qu'on appelle souvent actes de puissance publique.

Quels seront les pouvoirs des tribunaux à leur égard?

Par un arrêt du 25 mars 1896 (1), la cour d'appel

(1) Cité au *Bulletin de législation et de jurisprudence* (VIII, p. 169).

mixte d'Alexandrie a décidé que toute mesure administrative, quelle qu'elle soit, qui constitue une atteinte à un droit acquis, ouvre à la partie lésée un recours devant l'autorité judiciaire.

Bien que les tribunaux soient incompétents pour connaître des questions se rattachant soit à l'établissement des impôts, soit à la diminution de la cote, les mesures administratives qui sont la conséquence d'une perception d'impôts illégale peuvent être examinées par l'autorité judiciaire. (Arrêt précité du 25 mars 1896.)

Les fonctionnaires ayant des droits acquis à une pension de retraite peuvent de même actionner le Gouvernement, à la suite d'un licenciement irrégulier, ou lui demander une indemnité pour mise à la retraite injustifiée (1). (Arrêt de la cour d'appel mixte du 2 mars 1897.)

Si la réglementation de la distribution et de la jouissance des eaux par l'Etat a eu pour effet, en raison des applications qu'en ont faites les autorités administratives, d'amener des mesures abusives et arbitraires, portant atteinte à des droits les acquis, particuliers lésés peuvent valablement saisir les tribunaux mixtes d'une demande en indemnité (2). (Arrêt de la cour d'appel mixte du 4 mai 1892.)

En somme, le Gouvernement sera traité comme un particulier quelconque auquel on demande le paiement d'une indemnité; le rapport d'autorité entre

(1) *Bulletin* (IX, p. 192).

(2) Cité au *Bulletin* (IV, p. 27⁸).

l'Etat et ses administrés deviendra, une fois l'illégalité de l'acte administratif établi, un rapport de droit privé.

Tout se terminera ainsi par une question de dommages-intérêts.

Mais si les droits acquis des particuliers ne sont pas lésés, l'Administration reste entièrement maîtresse de ses actes, sans que le pouvoir judiciaire puisse intervenir.

C'est ainsi qu'il a été jugé (1) que le Gouvernement apprécie seul les mesures à prendre pour assurer autant que possible une répartition équitable des eaux pour l'irrigation, dans l'intérêt général et sans se préoccuper des intérêts particuliers.

Il est également seul juge des travaux publics à entreprendre pour donner satisfaction à l'intérêt général, sans avoir à se préoccuper des lésions d'intérêts que peut provoquer l'inexécution de certains travaux. Cette lésion d'intérêt par simple inaction des pouvoirs publics ne peut être assimilée à l'atteinte portée à un droit acquis et ne peut servir de base à une action en justice (2).

Ne constitue pas non plus un droit acquis le fait d'occuper un immeuble riverain (place publique dont l'affectation vient d'être changée). Toute décision prise à cet égard par l'Administration constitue une mesure administrative, que les tribunaux mixtes ne sont

(1) Arrêt du 15 mai 1904, cité au *Bulletin* (XVI, p. 237).

(2) Arrêts des 15 nov. 1900 et 18 avril 1901, cités au *Bulletin* (XIII, p. 12 et 254).

pas compétents pour arrêter. Dans un arrêt du 24 avril 1901 (1), la cour d'appel a jugé que le Gouvernement n'avait pas causé un trouble de jouissance en utilisant une place publique pour des exercices militaires.

A plus forte raison, les tribunaux mixtes sont-ils incompétents pour apprécier une mesure administrative au point de vue de son opportunité (2).

§ 3. — RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS

Nous avons vu, d'autre part, que le pouvoir exécutif possède le droit d'édicter des règlements auxquels les particuliers doivent se conformer (3).

Saisie d'une plainte en infraction contre un décret réglementé, l'autorité judiciaire aura-t-elle le droit d'examiner la régularité dudit règlement?

« Il y a une telle connexité, dit M. Laferrière (4), entre l'exercice de la juridiction répressive et la vérification des prescriptions et des défenses, dont elle doit assurer la sanction, que ce droit devrait être reconnu à l'autorité judiciaire, même en l'absence d'un texte qui le lui réserverait. »

Cette opinion est aussi celle de M. Garraud (5) :

« Il n'était pas possible, dit-il, d'obliger les tribunaux à prononcer des peines comme sanction de la

(1) *Bulletin* (XII, I p. 250).

(2) Arrêt du 5 mai 1904, cité au *Bulletin* (XVI, p. 237).

(3) Voir première partie : *le Pouvoir exécutif*.

(4) *De la juridiction administrative* (I, p. 481).

(5) *Traité de Droit pénal* (VI, n° 2785-2786).

désobéissance à un acte de l'autorité, sans leur donner, en même temps, le droit d'apprécier la légalité de cet acte.

« De plus, toute infraction contient un élément illécite. Il en résulte qu'un fait d'action ou d'inaction ne peut constituer une contravention que s'il est interdit par un règlement ayant force de loi, c'est-à-dire légalement pris par l'autorité administrative. »

L'application de ces principes doit certainement être faite en droit égyptien; elle présente même plus d'intérêt qu'en France, en raison de ce fait que les particuliers n'y ont pas la ressource de demander devant la juridiction administrative l'annulation des règlements pris par les fonctionnaires.

On peut donc soutenir qu'un inculpé, poursuivi pour contravention à un règlement, peut valablement demander au juge d'en examiner la légalité et de se refuser à prononcer une peine, si ce règlement lui paraît irrégulier (1).

Et en effet, le Code pénal mixte exige que le règlement « ait été rendu par l'autorité administrative dans les limites de sa compétence » (art. 331); et, par de nombreux arrêts, les tribunaux mixtes ont examiné la régularité des arrêts et règlements administratifs.

On peut citer notamment les arrêts des 30 novembre 1892 et 15 mars 1893, cités au *Bulletin de législation et de jurisprudence* (V. p. 29 et V. p. 11).

(1) Voir J. GRANDMOULIN, *le Droit pénal égyptien indigène* (II, p. 575).

CHAPITRE IV

ACTES DE SOUVERAINETÉ

§ 1. — GÉNÉRALITÉS

Assez souvent on voit porter à la barre des tribunaux mixtes la question de l'acte de souveraineté. Le gouvernement, à l'imitation des gouvernements européens, soulève le défaut de compétence des tribunaux; de leur côté, les particuliers allèguent que les juridictions de la réforme peuvent apprécier dans toute leur étendue et dans leurs effets les mesures gouvernementales elles-mêmes.

Ainsi, quand un texte législatif est promulgué par le roi, on peut rechercher s'il est applicable aux étrangers; la sanction de l'assemblée générale de la cour d'appel est, en effet, nécessaire pour qu'une loi soit applicable aux étrangers.

Très souvent, les plaideurs commencent par déclarer devant les tribunaux mixtes que telle loi ne leur est pas applicable, ce qui peut paraître singulier dans tout autre pays.

En France, en considération du danger que peut présenter pour la liberté individuelle l'extension des

actes de gouvernement, la jurisprudence en a établi une liste limitative.

La commission chargée de compléter, en 1898-1899, l'article 2, eut la pensée de suivre la même ligne de conduite; ce qui eût constitué, en effet, la solution la plus efficace. Mais les commissaires ne purent se mettre d'accord; de graves difficultés furent soulevées.

Finalement, on s'en remit à la sagesse de la justice mixte du soin de distinguer, parmi les actes des gouvernements, ceux qui présentent le caractère particulier d'actes de souveraineté.

La jurisprudence en a ainsi délimité plusieurs. Toutefois, les tribunaux mixtes donnant à l'article 2 une interprétation des plus larges, le gouverneur craignit un empiétement excessif sur ses pouvoirs et se préoccupa de réserver ses droits de souveraineté d'une façon expresse.

Il profita d'une occasion favorable, le renouvellement des pouvoirs des juridictions de la réforme, pour demander un certain nombre d'améliorations des Codes mixtes, et notamment une rédaction plus précise de l'article 2.

La commission internationale se réunit en 1898-1899, et en compléta le texte de la façon suivante :

« Les tribunaux ne pourront pas statuer sur la propriété du domaine public. Ils ne pourront connaître des actes de souveraineté, ni des mesures prises par le gouvernement en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique. Mais,

sans pouvoir interpréter un acte d'administration ou en arrêter l'exécution, ils seront compétents pour juger les atteintes 'portées' par cet acte à un droit acquis d'un étranger, reconnu soit par les traités, soit par des lois, soit par des conventions. »

La rédaction de l'article 2 du règlement d'administration judiciaire, modifié par le décret du 26 mars 1900, établit ainsi une distinction entre les actes de souveraineté et les actes d'administration.

S'agit-il d'un acte de souveraineté? D'après les accords diplomatiques intervenus entre l'Egypte et les puissances étrangères, certaines mesures peuvent être prises par le gouvernement égyptien seul; d'autres doivent avoir reçu, au préalable, l'assentiment des puissances. Notons que, depuis 1912, ces puissances ont délégué la plus grande partie des prérogatives dont elles jouissaient à ce sujet à l'assemblée générale de la cour d'appel.

La force exécutoire des actes de souveraineté à l'égard des étrangers est ainsi facile à découvrir. Si, aux termes des conventions diplomatiques, le gouvernement égyptien avait le droit de prendre la mesure en cause, à l'égard de non-indigènes, de sa propre autorité, ou bien s'il était besoin de l'assentiment des puissances et que cet assentiment ait été obtenu, l'acte est inattaquable; aucune action judiciaire n'est admissible contre lui.

Au contraire, si l'assentiment des puissances était nécessaire et n'a pas été obtenu, le gouverneur a dépassé ses droits; il ne peut plus être question

d'actes de souveraineté; on se trouve en présence, au contraire, d'une mesure vexatoire et arbitraire, dont il y a lieu d'obtenir réparation.

Mais remarquons bien que cette condition de forme (assentiment des puissances, s'il est nécessaire) est la seule qu'il y avait à envisager.

Si, par exemple, un impôt personnel nouveau a été créé par le gouvernement égyptien, malgré la volonté contraire de l'assemblée générale, on se trouve en présence d'un acte accompli par une autorité non compétente, mais qui n'en aura pas moins force de loi à l'égard des étrangers, s'il est revêtu de l'approbation de l'assemblée générale de la cour d'appel mixte. La taxe nouvelle deviendra obligatoire pour les étrangers, tout en étant établie irrégulièrement.

C'est ainsi que nous retrouvons, en Egypte, la force toute particulière des actes de gouvernement atténuée seulement par l'observation des conventions diplomatiques.

* * *

Passons maintenant à l'étude de quelques espèces.

§ 2. — EXEMPLES DE JURISPRUDENCE

L'expulsion du territoire est un acte du pouvoir exécutif dont la légitimité est reconnue dans tous les pays (1).

(1) Arrêt de la cour d'appel mixte d'Alexandrie, du 14 mai 1908, cité au *Bulletin de législation et de jurisprudence*.

Si, dans une mesure d'expulsion, le Gouvernement s'est trompé sur l'identité d'une personne, sa responsabilité ne peut être engagée qu'à la condition qu'il ait agi avec arbitraire et mauvaise foi.

Elle ne l'est pas au cas où la personne expulsée aurait donné lieu à de fortes et légitimes suspicions (1).

Pendant la campagne du Soudan, les mesures prises par le commandant des forces anglo-égyptiennes ont été reconnues par la cour d'appel mixte.

De la nécessité et de l'opportunité desquelles les autorités étaient, durant cette période, les seules prises, n'avaient d'autres limites que l'intérêt général; qu'elles ne sauraient donc être discutées par les particuliers ni contestés par les tribunaux. (Arrêt du 14 février 1901.)

Dans le même sens, l'arrêt du 20 juin 1902.

La cour admet, d'ailleurs, qu'une compensation peut être admise en raison du préjudice causé d'une façon analogue à l'indemnité en raison de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

* Le cas a été envisagé pour l'expulsion d'un commerçant qui a eu pour résultat la perte de ses marchandises.

Il s'agit ici tout à fait d'actes de gouvernement au sens où la jurisprudence française le conçoit.

L'indemnité allouée n'a donc nullement le caractère de dommages-intérêts en raison d'abus de pou-

(1) Arrêt d^o, 4 mai 1892, cité au *Bulletin* (IV, p. 276).

voir, mais simplement d'une équitable compensation.

Dans le même sens, un arrêt du 11 janvier 1911 a débouté un particulier qui intentait au Gouvernement une action en dommages-intérêts, en raison de son expulsion pendant la campagne du Soudan.

La cour a déclaré que les faits de guerre ne peuvent donner lieu à indemnité, et qu'une expulsion est une mesure prise par l'autorité militaire dans la plénitude de son droit.

Autre exemple : le prélèvement opéré sur le fond de réserve de la Caisse de la Dette, en 1896, pour l'expédition de Dongola, d'accord avec la commission de la Dette, constituait un acte de souveraineté.

La cour n'admit pas la légitimité de ce prélèvement, non autorisé expressément, dit-elle, par les conventions internationales. (Arrêt du 2 décembre 1896.) En admettant même que ce prélèvement constituât un acte de souveraineté, le défaut de consentement des puissances l'entachait d'illégalité.

§ 3. — AFFAIRES DES OASIS D'HÉLIOPOLIS

Le procès récemment jugé entre la Société des oasis d'Héliopolis et le Gouvernement égyptien mit en pleine lumière la question de la souveraineté particulière du gouvernement égyptien, en soulevant en même temps la question des actes de gouvernement dans leurs rapports avec l'autorité judiciaire (1).

(1) Voir un article de BLANCHARD à ce sujet : *Revue générale de Droit international public* (juillet-août 1913).

Voyons d'abord cette dernière question :

Soumettre un particulier à l'impôt est certainement un acte de souveraineté, échappant à l'autorité des tribunaux.

Par un décret du 13 mars 1884, il fut déclaré que, à partir du 1^{er} janvier 1884, l'impôt du douzième sur la valeur locative serait perçu, dans les conditions spécifiées ci-après, sur les maisons d'habitation, hôtels, entrepôts, magasins, usines ou fabriques, bâtiments d'exploitation, et généralement sur toutes les propriétés bâties de l'Egypte et jardins y attachant, qu'elles soient occupées par le propriétaire, l'usufruitier ou par d'autres à titre gratuit ou onéreux (art. 1^{er}).

Ce même décret portait que :

Jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les dispositions qui précèdent ne seront appliquées que dans les villes désignées au tableau A ci-annexé, et dans les limites qui seront fixées par un décret ultérieur (art. 17).

Le tableau A comporte une liste de quarante et une villes dans lesquelles devait être perçue la taxe sur la propriété bâtie.

Or ce tableau a été modifié par un décret du 26 juin 1909, qui ajoute Héliopolis aux quarante et une villes précédemment soumises à l'impôt, en déclarant simplement que la cité nouvelle était englobée dans la ville du Caire.

Telle fut l'origine du procès dont les circonstances méritent d'être rappelées.

Deux particuliers, le baron Embaris et Boghos Pacha Nubar, avaient acheté une vaste étendue de désert faisant partie du domaine privé de l'Etat pour y construire une cité moderne qui fut appelée Héliopolis (ville du soleil). Une société anonyme, *The Cairo Electric Railway and Heliopolis oasis Company*, succéda à leurs droits et conclut avec le Gouvernement égyptien un contrat d'une nature toute particulière, aux termes duquel la société s'engageait à supporter tous les frais d'établissement de la ville nouvelle, en y comprenant même toutes les dépenses administratives et de police qui relèvent des obligations de l'Etat. C'est ainsi que les frais d'entretien de la police devaient être remboursés à l'Etat. La société faisait son affaire de l'installation et de l'entretien des services d'éclairage, d'égouts; créait et entretenait les rues, etc.

Assumant toutes les charges de la puissance publique, la société soutenait qu'elle ne devait pas payer l'impôt. L'impôt ne correspond-il pas, en effet, à un service rendu? Du moment que l'Etat se déchargeait, en quelque sorte, de ses devoirs sur une société particulière, il n'avait pas le droit de faire supporter à cette société les charges qu'il imposait aux autres citoyens.

C'est dans ces conditions que le décret du 26 juin 1909 fut déféré au tribunal mixte du Caire.

Rien ne manqua à l'éclat et au retentissement de ce procès, qui fut soutenu par les maîtres les plus célèbres du barreau d'Europe. La société avait choisi

MM. Carton de Wiart et Merzbach, avocats du Caire; le baron Descamps, ministre d'Etat de Belgique; MM. Edmond Picard et Millerand. L'Etat avait fait appel à M. Pietri, conseiller (khédivial).

L'argumentation de la société fut admise, et le tribunal mixte du Caire condamna l'Etat à lui restituer les sommes par lui perçues par jugement du 21 mai 1912.

Appel fut porté de ce jugement par le Gouvernement égyptien (1) devant la cour d'Alexandrie.

La cour prit en considération l'argument du Gouvernement égyptien, soutenant que la société n'était qu'un simple contribuable et n'avait pas à demander compte au Gouvernement de l'emploi des deniers de l'Etat, d'autant plus que rien dans les conventions passées n'autorisait la société à prétendre à une nudité d'impôt.

En fait, le Gouvernement gagna donc le procès; mais on peut dire que les questions les plus intéressantes que soulevait ce litige exceptionnel furent laissées de côté par les tribunaux. (Arrêt du 30 avril 1913.)

C'est sur ces points que nous devons maintenant insister.

Voyons tout d'abord la question des actes du Gouvernement; nous examinerons ensuite ce qui, dans son procès, se réfère à la souveraineté spéciale du gouvernement égyptien.

(1) M. Grandmoulin, conseiller (khédivial), le défendit en appel.

Dans son mémoire en défense, M. Pietri avait tout d'abord excipé de l'incompétence absolue des tribunaux de la réforme pour juger d'un acte de souveraineté du Gouvernement égyptien. Et notons qu'en Egypte cette incompétence est absolue : aucun tribunal ne peut connaître d'un acte de souveraineté.

Le décret qui a soumis Héliopolis à l'impôt sur la propriété bâtie est un acte de souveraineté. Les tribunaux devaient donc, prétendait le Gouvernement, ne pas juger l'affaire au fond, mais se dessaisir aussitôt qu'ils auraient fait cette constatation.

Le tribunal mixte du Caire, puis la cour d'Alexandrie, n'ayant pas admis la validité de l'exception d'incompétence, il aurait été très intéressant de discuter ce point et de définir ce que la jurisprudence entend par actes de souveraineté, en les distinguant soigneusement des actes d'administration.

Au contraire, le jugement et l'arrêt considérés ont évité les difficultés, se contentant d'invoquer la compétence des tribunaux mixtes pour juger les atteintes portées aux droits acquis d'un étranger par un acte d'administration du Gouvernement.

Mais la levée des impôts est-elle un acte d'administration ? C'est au contraire un acte de souveraineté, qui est traité tout différemment au point de vue de la compétence des tribunaux mixtes.

Le caractère d'acte de souveraineté étant reconnu au fait d'assujettir un particulier à l'impôt foncier, la seconde question indiquée se pose.

Comment va se manifester maintenant le caractère

tout particulier de la souveraineté du Gouvernement égyptien?

Ici encore, l'espèce envisagée aurait pu donner lieu à une discussion approfondie, que la jurisprudence mixte a laissée également de côté.

Examinons comment l'affaire aurait pu être envisagée par les tribunaux.

Tout ce qu'il s'agit de savoir, c'est si cet acte, en vertu des conventions internationales, est bien applicable aux étrangers. Il n'y a pas d'autre question en litige.

Or, comment les tribunaux mixtes pourront-ils trancher la difficulté, alors qu'il leur est interdit d'en connaître?

A notre avis, ils n'ont à leur disposition qu'un moyen : c'est de s'arrêter à la forme même de l'acte. Se trouve-t-on en présence d'un décret, qui, en vertu des accords internationaux, doit être revêtu de la sanction des puissances? Sans examiner l'affaire au fond, sans en connaître, les tribunaux pourront néanmoins, sans difficulté, donner une solution juridique.

En effet, ils n'auront qu'à constater la présence ou l'absence d'approbation des puissances pour répondre à la question qui leur est soumise. Dans le premier cas, le décret en litige est inattaquable, et aucune action judiciaire ne peut prévaloir contre lui; dans le second cas, il ne s'agit plus d'un acte régulier du Gouvernement, mais d'un fait arbitraire et illégal, dont les tribunaux doivent connaître et duquel ils peuvent ordonner réparation.

Dans la question d'Héliopolis, la question est loin de se présenter aussi simplement.

Le décret en discussion n'est pas effectivement revêtu de l'approbation des puissances; mais le Gouvernement prétend avoir agi en vertu d'une autorisation générale, qui lui aurait été octroyée à l'occasion d'un décret précédent. En d'autres termes, la société d'Héliopolis prétend que le décret du 26 juin 1909, ajoutant Héliopolis aux quarante et une villes antérieurement imposées, est illégal parce qu'il a été pris sans l'autorisation des puissances. Mais le Gouvernement plaide, de son côté, qu'une autorisation spéciale des puissances était inutile, attendu qu'il avait reçu solennellement, à propos du décret du 13 mars 1883, l'autorisation de légiférer sur la matière.

Le tribunal du Caire et la cour d'Alexandrie ne se sont pas arrêtés à cette difficulté et n'ont pas hésité à juger l'affaire au fond.

Cette solution paraît des plus critiquables. On ne peut prétendre, en effet, que les tribunaux mixtes ont qualité pour scruter les intentions du législateur et interpréter son acte. Or, en jugeant l'affaire au fond, on examine l'intention qu'il avait en promulguant le décret de 1909 et les motifs qu'il avait de croire ce décret légitime. Que devient alors la disposition de l'article 11, interdisant aux tribunaux de connaître des actes de souveraineté?

L'interprétation d'actes de ce genre ne peut être, en effet, donnée par la jurisprudence. Dans un Etat

mi-souverain comme l'Égypte, c'est aux puissances qu'il convenait d'interpréter elles-mêmes dans quelle mesure elles avaient laissé au gouvernement le droit de légiférer en la matière.

Les tribunaux auraient donc dû, à notre avis, s'ils estimaient douteuse la légalité du décret de 1909, imposant la ville d'Héliopolis, demander, soit aux puissances elles-mêmes, soit à l'assemblée générale de la cour d'appel mixte, à laquelle la plus grande partie des prérogatives des puissances a été déléguée en 1912, une interprétation de la légalité de cet acte.

Le décret est-il trouvé régulier, le tribunal n'a qu'à se dessaisir; aucune action judiciaire n'est possible contre lui. Sinon, il est inopérant à l'égard des étrangers, et le Gouvernement peut être condamné à des réparations, conséquences d'une mesure arbitraire et vexatoire.

Si nous reprenons maintenant ces deux alternatives, nous pouvons souligner une conséquence curieuse de l'espèce que nous venons d'examiner.

Ce qui complique ici la question, c'est que l'acte de souveraineté envisagé intéresse des étrangers dans un pays où précisément les actes du souverain, pour devenir applicables aux étrangers, ont besoin de l'assentiment des puissances.

Il ne suffit donc pas de décider que l'on se trouve en présence d'un acte fait par le Gouvernement, dans la plénitude de son pouvoir souverain, et s'imposant, par conséquent, aux particuliers sans contestations

possibles. S'il en était ainsi, la justice se trouverait *ipso facto* déclarée impuissante, car l'intérêt particulier devait disparaître devant la considération de l'intérêt public.

Mais nous sommes ici en Orient; l'action du Gouvernement est étroitement limitée à l'égard des étrangers par les traités internationaux. La question préalable qui se pose dans le cas que nous étudions est donc la suivante : S'agit-il d'un acte de souveraineté applicable aux étrangers, en vertu des traités ou accords internationaux ?

C'est par un décret du 26 juin 1909 que l'impôt du douzième de la valeur locative de la propriété bâtie a été déclaré exigible, à partir du deuxième semestre de 1909, dans tout le territoire de la ville d'Héliopolis, déclaré englobé dans le périmètre du Caire.

Si ce décret avait été soumis à l'agrément des puissances et accepté par elles, son efficacité à l'égard des étrangers ne ferait aucun doute, et l'exception d'incompétence, opposée par le Gouvernement égyptien, recevrait son plein effet. Les tribunaux se trouveraient en présence d'un acte de souveraineté du Gouvernement applicable aux étrangers, en vertu du consentement des puissances, et devraient immédiatement se dessaisir.

Mais il n'en a pas été ainsi. Le décret en question n'a pas été soumis aux puissances, le Gouvernement égyptien ayant cru trouver dans un décret antérieur, approuvé, lui, par les puissances, la possibilité de

changer, de sa seule autorité, l'énumération des villes imposables.

Nous avons vu qu'un décret du 13 mars 1884 avait établi un impôt du douzième sur la valeur locative des locaux, dans les villes indiquées à un tableau A annexé au décret.

La convention de Londres, du 17 mars 1885, porte que les gouvernements étrangers « déclarent accepter l'application à leurs nationaux, comme aux sujets locaux, du décret de S. A. le khédive, en date du 13 mars 1884, concernant l'impôt sur la propriété bâtie, avec une modification de détail. »

Ce même décret a été promulgué de nouveau le 11 avril 1886, avec la mention de l'approbation des puissances.

L'application des dispositions qu'il contient aux étrangers ne saurait donc faire doute, et les tribunaux ne sauraient connaître des actes de souveraineté faits en vertu de ces dispositions.

Aucune contestation ne serait donc possible si l'impôt foncier avait été établi sur une société installée dans une des quarante et une villes énumérées au tableau A, annexé au décret de 1886. Il s'agit au contraire d'une quarante-deuxième ville, Héliopolis, ajoutée à la liste précédente en vertu du décret du 26 juin 1909, pris sans l'assentiment des puissances.

L'article 27 de ce dernier décret contient, nous l'avons vu, les dispositions suivantes : « Jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les dispositions qui

précédent ne seront applicables que dans les villes désignées au tableau A. »

Toute la difficulté consiste donc, en dernière analyse, dans l'interprétation du début de l'article 27.

Qui a le droit d'en ordonner autrement? Le Gouvernement a estimé qu'il avait qualité pour modifier le tableau A de sa seule autorité. Si cette thèse est reconnue juste, les tribunaux se trouvent en présence d'un acte de souveraineté applicable aux étrangers, et doivent immédiatement se dessaisir.

Si, au contraire, on estime que les puissances ont bien approuvé le décret de 1886 et le tableau A, mais n'ont pas entendu déléguer par là même au gouvernement égyptien le droit de modifier à lui seul ce tableau, qu'elle doit être l'attitude des tribunaux mixtes?

Pour serrer de plus près cette difficile question, remarquons tout d'abord un point hors de doute. Il s'agit, en l'espèce, d'un acte de souveraineté. Donc, en vertu de l'article 11 du règlement d'organisation judiciaire, les tribunaux ne doivent pas en connaître.

Dans l'affaire d'Héliopolis, ou bien les tribunaux estimaient le décret de 1909 valable à l'égard des étrangers, alors ils ne devaient pas en connaître, se trouvant en présence d'un acte de souveraineté; ou bien ils conservaient un doute au sujet de la légalité de cet acte, alors ils devaient en référer aux puissances.

En d'autres termes, dans un cas comme dans l'autre, ils ne devaient pas connaître de l'affaire.

Ce procès ne pouvait être jugé par les tribunaux.

Telle est l'interprétation qu'il convient, à notre avis, de donner au nouveau texte de l'article 11.

Il appartient aux puissances d'intervenir par la cour d'appel mixte, pour déterminer :

1^o Si l'on se trouve en présence d'un acte de souveraineté (au point de vue de la forme);

2^o Si l'acte de souveraineté n'est pas contraire aux conventions internationales.

En Egypte, l'arbitraire gouvernemental, du moins pour les étrangers, est limité d'une façon originale. Ce n'est pas un Conseil d'Etat établissant un texte strictement limitatif des actes de gouvernement, comme en France, ni une haute Cour décidant de la constitutionnalité des lois et de tous les actes du gouvernement, comme aux Etats-Unis.

Ici, le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire du gouverneur s'exercent envers les étrangers avec l'assentiment des puissances.

§ 4. — AFFAIRE DU TRIBUT

La question des actes de gouvernement dans ses rapports avec l'autorité judiciaire s'est encore, tout récemment, posée dans l'affaire du tribut dont il convient d'abord de rappeler les circonstances.

En 1890, le gouvernement ottoman, qui avait antérieurement contracté des emprunts au taux de 5 0/0, garantis par le tribut de l'Egypte, voulant les amortir en les remplaçant par un autre au taux moins oné-

reux de 4 0/0, conclut un nouvel emprunt avec la Banque Rothschild de Londres avec la garantie de l'Egypte. Et, par décret du souverain d'Egypte, du 20 mars 1891, ce souverain s'engagea, lui-même et ses successeurs, à payer directement à la Banque Rothschild de Londres la somme fixe et irréductible de Lst. 280.622-18-4 chaque année, pendant soixante ans et jusqu'à extinction de l'emprunt.

En 1894, le gouvernement ottoman, voulant remplacer un autre précédent emprunt à un taux onéreux garanti également par l'Egypte, contracta encore avec la Banque Rothschild de Londres un nouvel emprunt à 3 1/2 0/0 avec la garantie de l'Egypte donnée par un décret identique du 30 mai 1894 par lequel le souverain d'Egypte s'engagea et engagea ses successeurs à verser à la Banque d'Angleterre pour être remise à la Banque Rothschild de Londres, la somme fixe et irréductible de Lst. 329.249-6-1 pendant soixante ans jusqu'à extinction de l'emprunt.

A la fin des deux décrets on lit cette mention identique : « Cette somme sera prélevée sur le tribut de l'Egypte. »

Les deux sommes dont il s'agit ont été chaque année régulièrement payées par l'Egypte, jusqu'au 9 juillet 1924, malgré la déclaration du 18 décembre 1914 du protectorat de l'Angleterre sur l'Egypte portant cessation de la suzeraineté de la Turquie sur l'Egypte et mettant ainsi fin au tribut de l'Egypte à la Turquie.

C'est seulement le 9 juillet 1924, dix ans après

cette déclaration, que le chef alors au pouvoir du gouvernement égyptien refusa de continuer à payer en déclarant que la cessation de la suzeraineté de la Turquie ayant libéré l'Egypte du tribut à la Turquie, l'Egypte était par voie de conséquence libérée de l'obligation de payer à la Banque Rothschild de Londres les sommes sus-énoncées qui n'étaient qu'une fraction de sa dette du tribut désormais éteinte.

A la suite de ce refus de paiement du 9 juillet 1924, les sieurs Sasson et Patison, agissant comme porteurs d'obligations des emprunts de 1891 et de 1894, et la Banque Rothschild de Londres, agissant tout comme porteur d'obligations des mêmes emprunts que comme stipulant de l'obligation prise par l'Egypte, ont assigné le gouvernement égyptien en paiement des sommes promises par les décrets du 20 mars 1891 et du 30 mai 1894.

A ces demandes, le gouvernement égyptien répondit en excipant d'abord de l'incompétence du tribunal mixte, tirée du défaut de juridiction, et soutint que sa déclaration du 9 juillet 1924 du refus de payer les sommes promises par les décrets de 1891 et de 1894 est un acte de souveraineté qui échappe à la compétence du tribunal mixte.

Or le tribunal (1) statua, sur ce point essentiel qui intéresse directement notre sujet, dans des termes que nous devons relater.

Il considéra que les contrats, comme la conclusion

(1) V. *Journal des Tribunaux mixtes*, 17 et 18 juin 1920.

d'un emprunt, intervenus entre le gouvernement, « même dans l'intérêt général » et un particulier, ne constituent pas des actes de gouvernement, mais des actes de simple administration dont les litiges qui en naissent sont, en Egypte, faute de tribunaux spéciaux pour en connaître, soumis au droit commun et de la compétence des tribunaux d'Egypte, parmi lesquels les tribunaux mixtes quand le litige s'élève entre un étranger et un Egyptien ou entre des étrangers de nationalités différentes. Outre la question de l'incompétence, le gouvernement égyptien excipait de la nécessité de mettre en cause la Banque Rithschild de Paris et la Banque impériale ottomane ayant contracté en 1891 et 1894, comme la Banque Rothschild de Londres, avec la Turquie, ainsi que de l'irrecevabilité des demandes de Sasson et Pateson avec qui il n'avait pas contracté. La décision rendue dans l'affaire des tributs est trop importante pour que nous ne la reproduisions pas *in extenso*, ci-dessous (1).

(1) *Sur l'exception d'incompétence.* — Attendu qu'on entend par actes de Gouvernement, dont l'appréciation échappe à la compétence des Tribunaux, les actes que la « Constitution » et les « Lois » réservent à la Puissance Souveraine sans autre contrôle que celui des grands corps de l'Etat et qu'on peut citer à titre d'exemples : la déclaration de guerre, la convocation ou la dissolution des Chambres, la représentation de l'Etat à l'étranger, la conclusion des traités avec d'autres Etats et d'une manière générale tout ce qui touche à la direction des affaires dites politiques ou à la sécurité publique ;

Attendu qu'au contraire les contrats intervenus entre le Gouvernement, « même dans un intérêt général », et un particulier, comme la conclusion d'un emprunt ou d'une entreprise de tra-

vaux publics, sont des actes de simple administration dont les litiges qui en naissent sont en Egypte, faute de tribunaux spéciaux pour en connaître, soumis au droit commun et de la compétence des Tribunaux d'Egypte parmi lesquels les Tribunaux Mixtes quand le litige s'élève entre un étranger et un égyptien, ou entre des étrangers de nationalités différentes ;

Attendu que la question soumise au Tribunal n'est point de savoir si le Gouvernement Egyptien est ou non libéré du Tribut à la Turquie, mais est de savoir si le Gouvernement a pris envers la Banque Rothschild de Londres l'obligation contractuelle purement civile de lui payer, malgré la suppression du Tribut à la Turquie, annuellement et pendant soixante ans et jusqu'à extinction des emprunts. Les sommes fixes et irréductibles indiquées aux décrets de 1891 et de 1894 ;

Attendu en effet que les demandeurs prétendent trouver en ces 2 décrets la source de l'obligation civile et contractuelle du Gouvernement Egyptien, tandis que le Gouvernement soutient qu'il a fait acte de souveraineté en décidant sa libération envers la Banque Rothschild comme il avait fait acte de souveraineté en s'engageant par décret à payer à Rothschild des annuités à valoir sur le Tribut à la Turquie ;

Attendu que lorsqu'un gouvernement contracte envers un particulier l'obligation de lui payer une somme déterminée, il contracte une obligation civile et il est, quant aux litiges nés de cette obligation purement civile, soumis à la juridiction de droit commun, et qu'il ne peut tirer de sa qualité de Puissance Publique le droit de se délier de son obligation, en décidant par sa seule volonté qu'il est libéré pour telle raison dont il serait seul juge de l'obligation civile par lui contractée ;

Attendu en effet que *refuser de payer*, en prétendant éteinte l'obligation contractuelle d'où dérive l'engagement de payer, *n'a jamais été un acte de souveraineté*, ou de la Puissance Publique, car tout particulier peut le faire, et ne saurait le devenir uniquement parce que le débiteur est un Etat ;

Attendu qu'en Egypte la Puissance Souveraine appartenant à S. M. le Roi, le pouvoir de faire des actes de souveraineté n'appartient qu'à S. M. le Roi qui l'exerçait d'une façon absolue jusqu'à la constitution de 1923 ;

Attendu que si depuis l'octroi de cette constitution ce pouvoir de décider souverainement a passé au Conseil des Ministres, la décision de ce Conseil ne peut valoir et produire effets que par l'approbation de S. M. le Roi,

de sorte qu'en définitive le pouvoir de faire des actes de souveraineté appartient exclusivement et uniquement à S. M. le Roi.

Attendu que si à la séance du 9 juillet 1924 de la Chambre des Députés, sur une demande de crédit pour le budget au chapitre

de la Dette Publique de l'Egypte pour les Emprunts Ottomans, le Président d'alors du Conseil des Ministres a déclaré à la tribune et fait voter par la Chambre « le refus de continuer à payer les « sommes promises par les décrets de 1891 et 1894 parce que la « créance de la Banque Rothschild contre l'Egypte, s'était éteinte « depuis l'Indépendance de l'Egypte, avec la créance de la Tur- « quie contre l'Egypte, dite du Tribut Egyptien dont elle n'était « qu'une fraction » ;

ce refus de payer n'émanant ni d'un acte du Souverain, ni d'une décision du Conseil des ministres approuvée par le Souverain ne peut juridiquement constituer un acte de souveraineté et n'a été et n'a pu être *qu'un acte personnel du président du Conseil des ministres* alors au pouvoir ;

Attendu que le vote de la Chambre des Députés du 9 juillet 1924, suivi d'un vote conforme du Sénat le 10 juillet 1924, consistant à refuser le crédit au budget demandé par la Commission des finances est, quant au litige actuel, resté à l'état de *simple vœu*, et ne peut avoir d'autre valeur que celle d'un *vœu*, car sa promulgation, qui seule pouvait lui donner force de loi, n'a eu lieu que par décret du 3 mai 1925 portant fixation du budget 1925-1926, c'est-à-dire à une date postérieure à l'assignation en la présente instance du 17 février 1925 et qu'il est de principe que *les lois n'ont pas d'effet rétroactif* ;

Attendu que la forme solennelle donnée par le président du Conseil d'alors à son refus de payer ne change point le caractère juridique de ce refus de payer et ne lui fait point perdre la nature purement civile d'un litige né uniquement de l'inexécution d'une obligation contractuelle d'ordre incontestablement civil,

et qu'il est par conséquent de la compétence de la juridiction de droit commun ;

Attendu, d'ailleurs, que dans cette séance du 9 juillet 1924 de la Chambre des Députés, le même chef du gouvernement d'alors a déclaré et fait voter par la Chambre ainsi que le publie un peu tardivement le « *Journal Officiel* », seulement du 30 mars 1925, après changement de ministère ; 1.) de soumettre son refus de payer à l'appréciation et à la décision d'une autorité compétente par lui reconnue ; 2.) en attendant cette décision, de déposer à la National Bank of Egypt, à la disposition de qui cette autorité décidera, les sommes qui viendront à échéance ;

Attendu que la volonté déclarée du chef du gouvernement d'alors « de soumettre la valeur de son refus de payer à l'appréciation et à la décision de l'autorité compétente » est exclusive du prétendu caractère d'acte de souveraineté de son refus de payer,

Attendu, d'autre part, qu'en Egypte le droit de souveraineté est limité :

1. — par la constitution *en l'rat.* 141, interdisant de modifier le budget de la Dette Publique,

en l'art. 154 disant que la constitution ne peut avoir effet de porter atteinte ni aux obligations de l'Egypte envers les Etats étrangers, ni aux droits que les étrangers auraient acquis en Egypte en vertu des lois, des traites ou des usages reconnus ;

2. — par les Capitulations ne permettant pas de porter atteinte aux droits acquis des étrangers ;

Attendu d'une part, que le vote du 9 juillet 1924 de la Chambre modifie le budget de la Dette Publique en violation de la Constitution,

et que d'autre part, le refus de payer du président du Conseil de cette époque porte atteinte au droit acquis de propriété des étrangers ;

Attendu que l'atteinte à un droit acquis d'un étranger ouvre en Egypte à celui-ci la voie d'une action judiciaire devant les Tribunaux Mixtes, ainsi que l'a décidé la Cour Mixte le 2 décembre 1896 (B. IX, p. 21) ;

Attendu en conséquence que même si le refus du 9 juillet 1924 du chef du gouvernement de continuer à payer à Rothschild les annuités promises par les décrets khédiviaux de 1891 et 1894 était un acte de souveraineté, cet acte serait illégal comme contraire à la Constitution et aux Capitulations et le litige qui naîtrait de cet acte illégal serait quand même de la compétence du Tribunal Mixte ;

Attendu que la question étant de savoir si le Gouvernement Egyptien a pris l'engagement de payer les sommes énoncées aux décrets de 1891 et 1894, à la Banque Rothschild seulement tant qu'il devrait Tribut à la Turquie, ou au contraire même s'il était libéré du Tribut, étant absolument étrangère à la politique et à l'exercice de la Puissance souveraine, et étant purement d'ordre civil, puisqu'elle a *uniquement pour base un contrat civil* et que sa *solution* dépend absolument et seulement de l'interprétation qui sera donnée à ce contrat civil, cette question n'est et ne peut être que de la compétence du Tribunal Mixte qui est en Egypte le juge de droit commun entre parties de nationalités différentes ;

Attendu, en effet, qu'elle ne saurait être :

— ni de la compétence de la Cour de Justice internationale de La Haye, qui est limitée aux litiges entre Etats ou entre un Etat et un particulier dont le gouvernement de son pays accepte de porter la cause,

— ni de la compétence d'un Tribunal d'un pays étranger puisque le Gouvernement Egyptien ne peut être cité devant d'autres Tribunaux que ceux d'Egypte,

d'où il suit que le Tribunal Mixte est compétent et même seul

compétent pour en connaître, car on ne saurait pour le contester, tirer argument des mots « que reconnaîtra le gouvernement » qui suivent le mot « autorité » dans la déclaration du président du Conseil puisqu'il n'était pas et n'est pas au pouvoir même du président du Conseil de soustraire *par une seule volonté* le gouvernement et à la juridiction de droit commun à laquelle il est soumis par le Code Civil Mixte et à *fortiori* de le soustraire à la juridiction de *tout tribunal* si protestativement il lui plaît de ne reconnaître à aucun tribunal la compétence pour décider ;

Attendu, en conséquence, que l'exception d'incompétence pour défaut de juridiction est donc mal fondée ;

Sur la mise en cause demandée.

Attendu que si les emprunts de 1891 et de 1894 du Gouvernement Ottoman ont été par lui contractés avec la Banque Rothschild de Londres,

la Banque Rothschild de Paris,
et la Banque Impériale Ottomane,
seule la Banque de Rothschild de Londres a stipulé la garantie de l'Egypte ;

Attendu que par les décrets de 1891 et 1894 le Khédive d'Egypte ne s'engage qu'envers Rothschild de Londres et non envers les deux autres banques qui ont contracté avec la Turquie et qui sont restées étrangères à la stipulation de l'engagement de l'Egypte ;

Attendu que faute de tout lien de droit entre l'Egypte et la Banque Rothschild de Paris et la Banque Ottomane, il n'y a pas lieu de mettre en cause ces deux banques qui ne peuvent rien demander au Gouvernement Egyptien puisqu'il ne leur a rien promis et ne s'est, aux termes des décrets, engagé qu'envers Rothschild de Londres seul ;

Sur la recevabilité de la demande de Sasson et Patison.

Attendu que le Gouvernement Egyptien excipe de l'irrecevabilité de la demande de Sasson et de celle de Patison avec qui il n'a pas contracté et qui agissent comme porteurs d'obligations des emprunts ottomans de 1891 et de 1894 garantis par l'Egypte ;

Attendu que la Banque Rothschild de Londres, avant de s'engager à prendre pour son compte les emprunts ottomans sus-énoncés et de se charger à ses risques d'en placer les obligations au porteur, a stipulé et obtenu la garantie de l'Egypte ;

Attendu que cette stipulation a été faite par la Banque Rothschild pour elle-même et pour les porteurs ;

Attendu, en effet, qu'en droit la stipulation pour autrui est valable quand elle est la condition de la stipulation qu'on fait pour soi-même ;

Attendu qu'en matière de titres au porteur, celui qui les émet contracte directement avec le premier porteur et indirectement, mais nécessairement, avec le dernier porteur puisque l'émetteur, par la forme qu'il donne à la créance qu'il crée contre lui, accepte d'avance comme créancier direct tout porteur de cette créance qui est désignée par les trois mots « obligation au porteur » qui la caractérise et la distingue des autres valeurs mobilières ;

Attendu que l'acceptation par autrui de la stipulation faite pour lui crée le lien entre le promettant et lui et donne à celui-ci qualité et droit d'exiger l'exécution de la stipulation faite pour lui,

d'où il suit que les demandes de Patison et de Sasson sont recevables ;

Attendu que décider le contraire serait rendre illusoire la garantie de l'Egypte stipulée par Rothschild de Londres, car Rothschild, ne s'étant point engagé personnellement à payer les porteurs des titres des emprunts ottomans, pourrait par sa seule volonté les priver du paiement des sommes à lui seul promises en n'actionnant pas le Gouvernement Egyptien, et que de leur côté les porteurs ne pourraient, faute de lien entre eux et le Gouvernement Egyptien, actionner ce dernier ;

Sur le fond

Attendu que le Gouvernement ne conteste pas avoir pris l'engagement de payer annuellement à la Banque Rothschild de Londres, en garantie des Emprunts Ottomans de 1891 et de 1894, les sommes de Lst. 280682, 18, 4 et de Lst. 329246, 6, 1, mais excipe de la nullité des décrets du 20 mars 1891 et du 30 mai 1894 et de la nullité des engagements en résultant pour lui ;

Attendu que cette exception inattendue de nullité des décrets, après une exécution pendant trente-quatre ans pour l'un et trente et un pour l'autre, consisterait, savoir :

1) en le défaut d'un firman du Sultan autorisant l'Egypte à garantir les emprunts ottomans ;

Attendu que l'engagement de l'Egypte ayant été pris, comme le mentionnent ces décrets, sur l'ordre du Sultan, cet ordre du Sultan vaut un firman d'autorisation, au cas de nécessité d'un firman ;

2) en le défaut d'autorisation des Commissaires de la Dette Egyptienne ;

Attendu que la loi de 1904 a abrogé avec effet rétroactif la loi de 1880 qui prescrivait cette autorisation, qui avait d'ailleurs été prescrite dans l'intérêt des créanciers de l'Egypte, et non dans son intérêt, et que seuls les commissaires de la Dette pourraient se prévaloir de ce défaut d'autorisation et ne le font pas, et que l'Egypte ne peut même pas se prévaloir de ce moyen ;

3) en le défaut d'avis préalable du Conseil Législatif ;

Attendu d'abord que d'après la loi du 1^{er} mai 1883 l'avis était facultatif et « ne liait pas le Gouvernement Egyptien » et ensuite que n'étaient pas soumis à la formalité de l'avis préalable les décrets concernant les « contrats » ou concessions ;

Attendu que ces prétendues nullités seraient d'ailleurs couvertes par une exécution volontaire de l'Egypte pendant trente-quatre ans pour le décret de 1891 et trente et un ans pour celui de 1894 ;

Attendu que le Gouvernement Egyptien prétend qu'il ne s'est engagé à payer ces sommes que tant qu'il devrait le Tribut à la Turquie ;

Attendu qu'il soutient qu'ayant été libéré de sa dette par la déclaration en 1914 de la cessation de la suzeraineté de la Turquie, il est libéré aussi, par voie de conséquence, de l'engagement qu'il a pris envers la Banque Rothschild de payer à celle-ci par prélèvement sur le Tribut les sommes sus-énoncées ;

Attendu que la question soumise au Tribunal est donc une question d'« interprétation de la convention » résultant des 2 décrets déjà cités ;

Attendu d'abord que le *texte* des 2 décrets porte que le Khédive s'engage et engage ses successeurs à payer par le décret de 1891 directement à Rothschild de Londres et par le décret de 1894 à la Banque d'Angleterre, pour être remises à Rothschild de Londres, les sommes *fixes et irréductibles* y énoncées et ce pendant *soixante ans* par le 1^{er} décret et *soixante et un ans* pour le 2^e décret, et *jusqu'à extinction des emprunts* ;

Attendu que si l'obligation prise en ces termes par l'Egypte était subordonnée à l'existence du Tribut, les sommes promises n'auraient plus été ni fixes, ni irréductibles, ni pendant soixante et soixante et un ans, ni jusqu'à l'extinction des emprunts puisque l'obligation de l'Egypte de les payer aurait pu cesser dès le lendemain si un événement quelconque avait supprimé le Tribut ;

Attendu ensuite qu'il est inadmissible que *dans l'intention des parties* la garantie de l'Egypte, dont la Banque Rothschild faisait une condition déterminante pour se charger des emprunts ottomans, ainsi que cela résulte de l'article 19 de ses 2 conventions avec la Turquie, ait été subordonnée à l'existence du Tribut parce que la garantie stipulée, et qui était une clause essentielle et décisive de l'engagement de Rothschild, aurait pu être illusoire et disparaître si la Turquie dès le lendemain de l'engagement de Rothschild avait usé du droit de tout créancier d'éteindre sa créance en faisant à son débiteur remise de la dette, ou si tout autre événement politique mettait fin au Tribut de l'Egypte envers la Turquie ;

Attendu, en outre, que les circonstances qui ont précédé et accompagné l'obligation contractée par l'Egypte démontrent que

les conditions de l'engagement de l'Egypte ont été préalablement discutées par elle et qu'elle n'a pris l'obligation de payer qu'en obtenant de la Turquie la contre-partie de la valeur de son obligation envers Rothschild, contre-partie ayant consisté en des avantages pécuniaires tirés de la modification de son régime douanier avec la Turquie;

Attendu en effet que si, dans l'intention des parties, l'Egypte ne devait pas s'engager envers Rothschild à payer malgré la suppression du Tribut dû perpétuellement à la Turquie, elle n'aurait eu absolument aucun intérêt à discuter le nombre des années de son engagement envers Rothschild puisqu'il ne pouvait que lui être indifférent de payer le Tribut soit partie à Rothschild et partie à la Turquie, soit en totalité à la Turquie;

Attendu qu'au contraire si dans l'intention des parties l'Egypte devait s'engager à payer à Rothschild, malgré la suppression du Tribut, les sommes demandées, elle avait alors, et uniquement dans ce cas, intérêt à discuter tant la durée que la contre-partie à recevoir de son engagement envers Rothschild, parce que cet engagement devait subsister à l'extinction de sa dette du Tribut envers la Turquie et dans ce cas constituer pour l'Egypte une charge nouvelle dont il était naturel qu'elle discutât la durée et la compensation;

Attendu que le fait d'avoir discuté la durée et la contre-partie de son engagement est donc démonstratif de son intention de s'engager envers Rothschild malgré l'extinction éventuelle de sa dette dite du Tribut envers la Turquie;

Attendu qu'il résulte de la correspondance produite:

1. — que l'Egypte a discuté la durée de son engagement envers Rothschild en refusant de le fixer à quatre vingts ans et consentant plus tard à le fixer à soixante ans (lettres du 14 septembre 1890 et de décembre 1890 de la Résidence au Foreign Office, dans le Mémoire du Foreign Office);

2. — que l'Egypte a discuté la contre-partie qu'elle recevait de son engagement en demandant d'abord Lst. 30.000 par an et obtenant ensuite une autre contre-partie beaucoup plus importante consistant en la modification de son régime douanier avec la Turquie (lettres d'Ornstein, délégué de l'Egypte à Riaz pacha, président du Conseil d'Egypte, 3 septembre 1890, 15 octobre 1890, 3 novembre 1890, 18 novembre 1890);

Attendu qu'il est si vrai que l'Egypte dans ses négociations avec la Turquie subordonnait son engagement envers Rothschild à l'avantage devant résulter de la modification de son régime douanier que son représentant envoyé par elle à Constantinople;

1. — écrivait le 18 novembre 1890, au président du Conseil et ministre des Finances d'Egypte, pour lui accuser réception de ses instructions de ne remettre à la Turquie l'engagement de

l'Egypte envers Rothschild que contre la remise de l'Iradé du Sultan modifiant le régime douanier;

2. — écrivait le 18 décembre 1890, au même président du Conseil, pour lui dire que l'Iradé modifiant le régime douanier ayant été signé par le Sultan, il avait remis au Gouvernement Turc l'engagement de l'Egypte envers Rothschild;

Attendu qu'on trouve encore dans le Mémoire du Foreign Office la preuve que, dans l'intention des parties, l'engagement de l'Egypte envers Rothschild devait subsister même si le Tribut de l'Egypte cessait d'être dû à la Turquie;

Attendu en effet qu'on lit dans ce mémoire qu'avant de s'engager pour soixante ans sans condition envers Rothschild, le Président du Conseil d'Egypte a chargé le Résident Britannique en Egypte, qui avait le contrôle financier de l'Egypte, de demander au Foreign Office « s'il ne faisait aucune objection de principe à ce que l'Egypte s'engageât à payer le Tribut pendant un nombre considérable d'années »;

et qu'on y lit en outre qu'en décembre 1890, le Résident Britannique écrivait au Foreign Office « que le Gouvernement du Khédive était tombé d'accord avec la Porte en prenant comme base une garantie de payer le Tribut pendant soixante années »;

Attendu qu'on y lit aussi que le Résident Britannique écrivait le 21 octobre 1890 au Foreign Office que le délégué de l'Egypte à Constantinople avait reçu instructions d'insister pour que la durée pour laquelle l'Egypte était déjà engagée pour l'emprunt de 1877 envers les banquiers ne soit pas dépassée,

et qu'en novembre 1890, le Résident Britannique écrivait au Foreign Office pour le prier « de ne pas s'opposer à ce que l'Egypte prenne un engagement de soixante années, vu que le Khédive et toutes les autorités égyptiennes étaient désireuses de conclure « cette affaire » évidemment en vue des avantages que l'Egypte devait recueillir du changement du régime douanier ».

Attendu qu'il est donc manifeste que l'engagement direct de l'Egypte envers Rothschild était subordonné au changement du régime douanier à obtenir de la Porte;

Et que cet engagement direct n'a été pris par l'Egypte envers Rothschild que contre l'obtention de la Porte du changement du régime douanier entre la Turquie et l'Egypte, changement qui était la contre-partie de son engagement direct sans condition envers Rothschild;

Attendu que ce qui prouve encore que l'intention des parties a été l'engagement direct de l'Egypte envers Rothschild, même si le Tribut cessait d'être dû à la Porte, c'est que la Turquie au lieu de faire à Rothschild une « cession » de sa créance du Tribut sur l'Egypte, cession qui ne comportait point le consentement de l'Egypte, qu'il suffisait de notifier à l'Egypte et qui n'aurait plus

produit d'effet le jour où le Tribut aurait été supprimé, la Turquie a procédé par voie de « délégation » parce que la délégation acceptée sous réserves par le délégué (en l'occurrence l'Egypte) crée un lien direct de droit entre le délégué et le délégataire (Rothschild), lien qui subsiste malgré l'extinction de la créance du délégant (la Turquie) contre le délégué (l'Egypte) et ne permet pas au délégué d'opposer au délégataire les exceptions qu'il pourrait opposer au délégant;

Attendu que rien ne démontrant que des réserves aient été faites par l'Egypte en acceptant la délégation, l'Egypte reste, suivant les principes du droit, engagée envers le délégataire (Rothschild) malgré sa libération de sa dette envers le délégant (la Turquie).

et son engagement direct envers Rothschild ne pourrait même pas être déclaré nul faute de cause si les principes du droit en matière de délégation le permettaient puisqu'il en a une : les avantages pécuniaires importants tirés par l'Egypte, du changement de son régime douanier avec la Turquie ;

Attendu que le Gouvernement Egyptien soutient donc à tort que les mots insérés *in fine* du décret de son engagement : « cette somme sera prélevée sur le Tribut d'Egypte » signifie qu'il ne peut devoir à Rothschild que ce qu'il doit à la Porte,

car cette interprétation est démentie quant à l'intention des parties, par les faits ci-dessus énoncés, et quant aux règles du droit par les principes de droit en matière de délégation ci-dessus rappelés,

et la phrase dont se prévaut le Gouvernement Egyptien ne peut signifier autre chose que « dans les rapports entre l'Egypte et la Turquie cette somme sera prélevée sur le Tribut », car sans cette phrase l'Egypte aurait été exposée à payer deux fois le Tribut par an,

1) à Rothschild, 2) à la Turquie ;

Attendu que notre interprétation de cette phrase est d'autant plus certaine que le Gouvernement Egyptien soutient et prouve par la correspondance par lui produite que les deux décrets égyptiens signés en 1891 et 1894 sont arrivés de Constantinople prêts à être signés et que la phrase « cette somme sera prélevée sur le Tribut » figurait sur les deux décrets préparés à Constantinople et n'a donc pas été ajoutée par l'Egypte ;

Attendu que cela étant on ne saurait admettre que la Turquie ait par cette phrase voulu délier l'Egypte envers Rothschild si le Tribut cessait d'être dû alors que la Turquie a insisté et discuté avec l'Egypte pour avoir d'elle un engagement direct devant survivre au Tribut et pour une annuité fixe et irréductible de telle somme et alors qu'elle a préparé les décrets d'accord avec Rothschild qui faisait de l'engagement définitif et direct de l'Egypte

envers lui, la condition déterminante de son engagement envers la Turquie, ainsi que le dit l'article 19 du contrat entre la Turquie et Rothschild où on lit : « Le présent contrat ne deviendra définitif et obligatoire pour les contractants, qu'après la remise « entre les mains des contractants de l'acte par lequel le Khédive « s'engagera à leur verser directement et dans les conditions prévues à l'article 8 l'annuité de Lst. 280.622.18 4. »,

et la même stipulation est faite pour l'autre emprunt ottoman garanti par l'Egypte;

Attendu que vainement le Gouvernement Egyptien prétend qu'en droit international la clause « tant que les choses restent en l'état » est toujours sous entendue.

car il est au contraire de principe que cette clause sous-entendue n'est présumée que pour les contrats ou engagements à durée illimitée et non pour ceux à durée précise, déterminée et limitée comme en l'espèce où la durée de l'engagement a été fixée à soixante ans, pour des sommes irréductibles et jusqu'à extinction des emprunts ;

Attendu enfin que l'Egypte a formellement reconnu que son engagement direct envers Rothschild subsistait malgré l'extinction de sa dette du Tribut envers la Turquie car elle a inscrit à son budget pendant dix ans, depuis la déclaration du 18 décembre 1914 de la cessation de la suzeraineté de la Turquie, jusqu'au 9 juillet 1924, au chapitre de la *Dette Publique Egyptienne*, les sommes nécessaires au paiement de Rothschild qui y figuraient jusqu'au 18 décembre 1914 au chapitre des Emprunts Ottomans ;

Attendu quant à la mise en cause de la National Bank of Egypt par Sasson et quant aux conclusions prises par Sasson contre elle, que Sasson a déclaré à l'audience y renoncer ;

Attendu que la Banque d'Angleterre mise en cause par Patison s'est fait représenter à l'instance mais n'a point pris de conclusions, ce qui équivaut à s'en rapporter à justice.

Par ces Motifs :

Statuant contradictoirement en matière civile en audience publique, en premier ressort, Ministère Public entendu, et écartant toutes autres demandes ou conclusions, après en avoir délibéré :

— joint comme connexes les instances Nos 3651, 3878, 5523, 5524 de la 50^e A. J.,

— se déclare compétent,

— dit recevables les demandes de Sasson et Patison,

— rejette comme mal fondée la demande du gouvernement de mise en cause de la Banque Rothschild de Paris et de la Banque Impériale Ottomane,

— met hors de cause sans dépens, la National Bank of Egypt,

— dit réguliers et valables les décrets égyptiens du 20 mars 1891 et du 30 mai 1894,

— dit pour droit que le Gouvernement Egyptien est tenu d'exécuter l'obligation par lui prise par décret du 20 mars 1891 de payer entre les mains de M. N. M. Rothschild and Sons de Londres les annuités de Livres Sterling 280.622.18.4 jusqu'à l'extinction de l'emprunt contracté le 21 février, 5 mars 1891 par le Gouvernement Ottoman,

— condamne le Gouvernement Egyptien à payer à M. N. M. Rothschild and Sons de Londres Lst. 270.622.18.4 en or, montant des termes échus à ce jour avec les intérêts à 5 o/o l'an à partir du 28 mars 1925, date de l'assignation,

— dit pour droit que le Gouvernement Egyptien est tenu d'exécuter l'obligation par lui prise par décret du 30 mai 1894 de payer à la Banque d'Angleterre pour être par elle remises à M. N. M. Rothschild and Sons de Londres, les annuités de Lst. 329 246.6.1 jusqu'à l'extinction de l'emprunt contracté le 4/16 mai 1894, par le Gouvernement Ottoman ;

— condamne le Gouvernement Egyptien à payer à la Banque d'Angleterre pour être par elle remises à M. N. M. Rothschild and Sons de Londres qui en sont créanciers, Lst. 329.246.6.1 en or, montant des termes échus à ce jour, avec les intérêts à 5 o/o l'an à partir du 17 février 1925, date de l'assignation,

— met les dépens à charge du Gouvernement y compris les honoraires des avocats des demandeurs taxés à L. E. 10 chacun.

CHAPITRE V

CONCLUSIONS SUR LA JURIDICTION MIXTE APPRÉCIATION GÉNÉRALE DES RAPPORTS ENTRE LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LA JURISPRUDENCE MIXTE

Les tribunaux mixtes constituent des juridictions égyptiennes; ils rendaient la justice au nom du khédive, ils la rendent aujourd'hui au nom du roi et l'exécution de leurs jugements est faite par les huissiers et agents des tribunaux avec l'assistance, le cas échéant, de l'autorité locale.

Leurs membres ont une situation toute particulière.

L'institution des tribunaux mixtes une fois admise, les puissances ne pouvaient accepter pour ces tribunaux la même situation subordonnée qui fut faite à la juridiction indigène.

De là le commencement d'une libération progressive du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif, qui ne manqua pas de faire sentir son effet sur la juridiction indigène elle-même.

Ici, les rapports des deux pouvoirs ont été déterminés avec précision, et « l'ingérence de leurs gou-

vernements (des tribunaux mixtes) remplit le rôle pondérateur de la séparation des pouvoirs dans les pays de pleine souveraineté (1) ».

Notons d'abord l'inamovibilité accordée à tous les magistrats des tribunaux mixtes.

Tous sont réputés magistrats égyptiens rendant la justice au nom du roi; les étrangers sont nommés avec l'assentiment de leurs gouvernements.

Les magistrats de la cour et des tribunaux sont inamovibles pendant la période quinquennale ou pendant la période pour laquelle lesdits tribunaux sont prorogés; ils ne peuvent être privés de leur grade et de leur traitement que pour des faits compromettant leur honorabilité ou l'indépendance de leurs votes, et seulement à la suite d'une procédure disciplinaire. Si, à cause d'une infirmité grave et permanente, reconnue par la cour d'appel en assemblée générale, un juge inamovible ne peut plus convenablement remplir les devoirs de sa charge, il est remplacé et il reçoit l'indemnité proportionnelle lui revenant d'après ses conditions d'engagement (art. 19, titre I. R. O. J. 45 et 46. R. G. J.).

Les fonctions de magistrat sont incompatibles avec toutes autres fonctions salariées, avec la fonction de négociant et toute autre fonction quelconque (art. 21, titre I. R. O. J. et 19 R. G. J.).

Les juges ne peuvent être l'objet, de la part de l'Administration égyptienne, de distinctions honori-

1. *Revue de droit international*, 1913, p. 442.

fiques ou matérielles. Tous les juges de la même catégorie reçoivent les mêmes appointements. L'acceptation d'une rémunération, en dehors de ses appointements, d'une augmentation des appointements, de cadeaux, de valeur ou d'autres avantages matériels, entraîne pour le juge la déchéance de l'emploi et du traitement, sans aucun droit à une indemnité (art. 22 et 28, titre I. R. O. J.).

L'avancement des juges de première instance et leur passage d'un tribunal à un autre ne peuvent avoir lieu que de leur consentement et sur le vote de la cour d'appel, qui prend l'avis des tribunaux intéressés (art. 20, titre I. R. O. J. et 47 R. G. J.).

La juridiction mixte est ainsi composée de magistrats jouissant d'une véritable indépendance à l'égard du pouvoir exécutif.

C'est grâce à l'existence de cette juridiction qu'on a pu déterminer nettement, en Egypte, la ligne de démarcation entre les pouvoirs exécutif et judiciaire.

I

Nous pourrions résumer cette étude en quelques mots :

Dans l'Egypte du moyen âge, le pouvoir judiciaire est exercé par le khalife ou par quelqu'un de ses parents ou alliés participant à la divinité de son origine et pouvant interpréter avec autorité les textes sacrés de Chariah. Le pouvoir judiciaire se confond avec le pouvoir exécutif, dont il est l'émanation la

plus précieuse et, disons même, la plus populaire.

Quand le caractère religieux du souverain commence à s'effacer, les cadis voient leurs attributions partagées par d'autres officiers d'un caractère laïque, gouverneurs ou moudirs, par exemple. A son gré, le souverain diminue ou augmente les prérogatives de ses divers fonctionnaires, juges ou autres. Le pouvoir judiciaire est distinct du pouvoir exécutif, mais lui est absolument subordonné.

La situation aurait pu rester longtemps la même, si le monde musulman était demeuré fermé à tout contact étranger. Les relations avec les peuples d'Occident allaient amener une lente et complète transformation des rapports entre les deux pouvoirs.



Toutefois le changement fut particulièrement lent à se faire sentir, en raison du remarquable esprit de tolérance du peuple arabe.

On connaît la charte concédée par le khalife Omar aux habitants de la Palestine, dont il venait de faire la conquête : il leur laissait leurs juges et leurs lois. Les sultans mameluks concédaient à la France, en 1251, une charte analogue. Sélim I^{er}, dès qu'il eut conquis l'Egypte, confirma ces privilèges; Soliman fit de même en 1528.

Les capitulations, dont la première est de 1535, continuent à accorder aux étrangers un régime de faveur et à les soustraire complètement à la législation locale.

On comprend que, dans ces conditions, l'absolutisme oriental ne parut pas gênant aux étrangers. Quant aux indigènes, leur état d'esprit leur faisait supporter aisément le despotisme. En fait, d'ailleurs, leur vie était extraordinairement simple, leurs intérêts industriels et commerciaux des plus faibles, et l'organisation patriarcale de la justice ne leur semblait pas oppressive.

On peut résumer ainsi le caractère des capitulations :

Elles garantissent à l'étranger la liberté individuelle, la liberté religieuse, la liberté de commerce; elles lui promettent l'inviolabilité de son domicile; elles le soustraient, dans la plus large mesure, à l'action de la loi territoriale, tant en matière civile qu'en matière pénale.

D'une part, la détermination des droits que l'étranger peut invoquer n'est pas laissée à la discrétion du législateur territorial, elle était faite contractuellement. D'autre part, les conventions qui la règlent assurent à l'étranger, vis-à-vis de la loi et des autorités territoriales, une indépendance presque complète.

Dans les pays d'Orient, les capitulations, puis les coutumes, enfin les traités ont singulièrement entravé l'action du gouvernement sur les étrangers, si bien qu'on en est arrivé, ou bien à les soumettre exclusivement à l'autorité de leurs consuls, ou bien à les déférer à des juridictions spéciales, créées d'accord avec le gouvernement indigène.

Dans tous les cas, les étrangers sont totalement soustraits aux autorités ordinaires du pays.

Mais c'est certainement en Egypte qu'on a été le plus loin dans cette voie, et la raison en est simple.

La politique constante des vice-rois d'Egypte, au cours du xix^e siècle, a été, en effet, de chercher à s'émanciper de la tutelle de la Porte. Un seul moyen était à leur disposition pour atteindre ce but : c'était de s'appuyer sur les puissances occidentales, et ils n'y ont pas manqué. Aussi voyons-nous, par une série de concessions des vice-rois, les Européens devenir beaucoup plus indépendants à l'égard des autorités locales qu'ils ne l'étaient en Turquie.

En effet, les étrangers relevaient de la juridiction consulaire pour les causes où ils étaient défendeurs, alors qu'en Turquie ils étaient justiciables des tribunaux locaux, appliquant la loi locale, chaque fois qu'un Ottoman était partie au litige.

On sait comment cette politique finit par affranchir presque complètement le khédive de la suzeraineté du sultan.

II

Mais le remède n'était-il pas, comme il arrive si souvent, pire que le mal ? Pour avoir voulu échapper à la suzeraineté de la Porte, le khédive n'allait-il pas retomber sous une domination singulièrement plus oppressive ? Son indépendance n'allait-elle pas être contrecarrée d'une façon plus efficace par les redoutables alliés qu'elle s'était donnés ?

Le danger était d'autant plus grand, que le Gouvernement égyptien ne se trouvait plus en présence de commerçants isolés, demandant qu'on leur assurât quelques libertés pour leur trafic. En Egypte, pays essentiellement agricole, de puissantes sociétés s'étaient établies pour exploiter rationnellement les richesses du sol, créer une industrie agricole, rénover, en somme, le pays. La direction économique du pays passait entre les mains des étrangers. Était-il possible désormais de laisser en marge de la législation des étrangers, avec le libéralisme quelque peu dédaigneux des anciens khalifes arabes?

Force fut donc au jeune Gouvernement égyptien d'envisager la création d'une juridiction émanant de lui, mais inspiré des principes juridiques des nations occidentales; juridiction résolument laïque et assez libérale pour que des étrangers pussent s'y soumettre.

Les longues négociations qui aboutirent, en 1876, à la réforme judiciaire, constituèrent sans doute un succès pour le gouvernement, dont la souveraineté territoriale sur tous les habitants était ainsi proclamée, mais détruisirent à tout jamais le vieux principe patriarcal donnant au khalife l'omnipotence. Désormais, les actes du Gouvernement égyptien pouvaient être portés à la barre des tribunaux de la réforme; le prestige immémorial des souverains d'Orient était mortellement atteint.

Le Code civil mixte ne porte-t-il pas que les Dairas du Souverain, des membres de sa famille se-

ront justiciables des tribunaux mixtes dans les procès avec les étrangers (art. 10)?

Revenant maintenant sur les idées qui ont été exposées tout au début de cette étude, nous pourrions dire que la crise de 1875 a marqué pour l'Egypte le passage d'un Etat « d'ancien régime » à un « Etat moderne »; c'est un peu, *mutatis mutandis*, ce qui s'est produit en France au moment de la Révolution. Mais la crise égyptienne n'est pas un événement d'ordre inférieur; elle a été provoquée par l'influence étrangère, qui a précipité une révolution qui aurait peut-être mis des siècles à s'opérer.

C'est à la faveur de cette crise que l'Egypte a pu recevoir brusquement une législation entièrement sécularisée, des codes détaillés, des tribunaux imbus de l'esprit des peuples modernes, des juges inamovibles et complètement indépendants du pouvoir exécutif. Cette dernière conquête est capitale; elle implique le bouleversement des conceptions orientales, qui commencent ainsi à se rapprocher des idées de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs.

Les effets de ce changement sont d'ailleurs loin de s'être fait entièrement sentir.

III

Les conceptions juridiques nouvelles ne pouvaient, en effet, manquer de dépasser les limites qui leur avaient été tracées pour transformer à leur tour les juridictions indigènes.

Il est impossible, en effet, que deux institutions inspirées de principes différents fonctionnent longtemps côte à côte sans que la plus moderne influe sur la plus ancienne et la modèle peu à peu à son image.

On a fait, pour ainsi dire, la part du feu, en laissant subsister les diverses juridictions de statut personnel inspirées par des idées religieuses : mehke-mehs, patriarcats et rabbinnats; les étrangers ont continué de même à voir régler ces questions par leurs consuls respectifs. Cette réserve est-elle définitive? L'essai de Mohamed Aly que nous avons indiqué sera-t-il repris, et tentera-t-on d'instituer l'unité de législation indigène? Arrivera-t-on, d'autre part, à unifier la législation mixte en supprimant la juridiction consulaire, éventualité prévue à la convention franco-anglaise de 1905?

On reproche, avec raison, aux capitulations et aux tribunaux consulaires de compliquer la tâche de la police et de permettre à certaines catégories d'aventuriers, trop bien au courant des complications de la législation, de passer outre aux règlements.

En tout cas, dès maintenant, nous pouvons considérer que l'organisation judiciaire indigène de l'Egypte s'est beaucoup rapprochée, depuis quelques années, réserve faite des questions de statut personnel, de l'organisation européenne.

Tout d'abord, des Codes indigènes ont été publiés sur le modèle des Codes mixtes; une hiérarchie judiciaire, analogue à celle de la France, a été organisée

en 1883. Il y a désormais des tribunaux de droit commun, à compétence générale. Les conseillers à la cour d'appel sont inamovibles.

Nous voyons là tout un ensemble de mesures constituant plus qu'un embryon d'organisation du pouvoir judiciaire comme pouvoir distinct du pouvoir exécutif. Bien plus, ce nouveau pouvoir, comme les tribunaux mixtes, est compétent pour connaître de toute action en responsabilité civile, intentée contre l'Etat, à raison de mesures administratives prises en violation des lois et décrets. (Décret de réorganisation, art. 15.)

Cette organisation peut même sembler, à certains égards, plus libérale que celle de la France, où l'indépendance des citoyens à l'égard du Gouvernement est sauvegardée davantage par le libéralisme spontané des tribunaux administratifs, que par l'institution même de ces tribunaux, due au génie despotique de Napoléon.

Si les juridictions égyptiennes se développaient dans le sens libéral, il est certain, à notre avis, qu'elles réaliseraient plus parfaitement la séparation des pouvoirs que la juridiction administrative française, qui n'est, en dernière analyse, que le pouvoir exécutif se jugeant lui-même.

Sans doute, le Conseil d'Etat a su combattre en France les abus de pouvoir du Gouvernement avec autant de force qu'aurait pu le faire un tribunal judiciaire; mais n'est-ce pas un résultat presque imprévu d'une organisation défectueuse au fond ?

« Ce sera le très grand honneur des juridictions administratives, et notamment du Conseil d'Etat, dit M. Hauriou dans son *Précis de droit administratif*, d'avoir compris qu'elles devaient d'elles-mêmes renoncer à profiter de textes excessifs, et qu'elles devaient les interpréter avec souplesse, à l'aide du principe de la séparation des pouvoirs sainement entendu (1). »

IV

Rappelons, pour conclure cette étude, que l'intérêt de la question des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire n'est pas seulement dogmatique.

Le pouvoir judiciaire est le gardien des droits publics des habitants et, tout au moins, de ces libertés essentielles qui sont la liberté individuelle, l'état des personnes, la propriété.

L'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif assure, par voie de conséquence, la liberté des habitants du pays à l'égard du souverain et de ses agents à tous les degrés.

En voyant un commencement d'organisation régulière du pouvoir judiciaire, les Egyptiens, depuis le noble le plus riche jusqu'au plus pauvre fellah, peuvent espérer en une amélioration graduelle de leur sort. Au despotisme qui confondait tous les rangs

1. Voir le développement de ces idées dans R. JACQUELIN, *la Juridiction administrative dans le Droit constitutionnel* (1891).

de la société dans un même esclavage, la bienfaisante intervention des nations occidentales et, au premier rang, de l'Angleterre et de la France, se substitue, par une progression méthodique et sûre, un régime de liberté.

Déjà, en 1872, Gatteschi pensait que « l'introduction d'une loi nouvelle, soustraite à l'immobilité religieuse et ouverte à la civilisation, la présence d'éléments étrangers qui introduiraient dans les tribunaux égyptiens l'esprit des peuples modernes, serait un vrai bienfait pour le pays (1) ».

Confirmant ces pronostics, lord Milner proclame que Nubar Pacha, pour son institution des tribunaux mixtes, « avait droit à l'éternelle gratitude de l'Égypte et au respect du monde civilisé ».

1. *Mémoire sur la Réforme judiciaire en Egypte*, 28 déc. 1872.

Vu : le Président de la thèse
JACQUELIN

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	5
Introduction	7
§ 1. — Théorie de la séparation des pouvoirs.....	7
§ 2. — Opposition des idées orientales avec ces théo- ries.....	11
CHAPITRE I. — Historique	15
§ 1. — Etapes de la formation de l'Egypte contempo- raine (1841, 1876, 1880, 1904) 1914-1922.....	15
§ 2. — Sources du droit public égyptien.....	16
§ 3. — Plan du présent travail.....	27

PREMIÈRE PARTIE

LE POUVOIR EXÉCUTIF

CHAPITRE I. — Généralités	31
§ 1. — Confusion ancienne du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif en Egypte. Séparation de ces pouvoirs dans la nouvelle constitution.....	31
§ 2. — Rapports généraux du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.....	35
§ 3. — Contrôle du fonctionnement des divers tribu- naux.....	36
CHAPITRE II. — La juridiction administrative	44
§ 1. — Haute juridiction administrative.....	44
§ 2. — Commissions administratives.....	48
§ 3. — Sanctions des décisions administratives	66
§ 4. — Réglementation administrative.....	67

DEUXIÈME PARTIE

LE POUVOIR JUDICIAIRE. — LA JURIDICTION INDIGÈNE

CHAPITRE I. — Exposé général.....	69
§ 1. — Idée générale.....	69
§ 2. — Division.....	70
CHAPITRE II. — Organisation de la juridiction indigène.....	73
§ 1. — Tribunaux de droit commun.....	73
§ 2. — Tribunaux de statut personnel.....	83
CHAPITRE III. — Compétence de la juridiction indigène à l'égard des actes administratifs.....	94
§ 1. — Actes d'administration.....	94
§ 2. — Actes de souveraineté.....	101
§ 3. — Règlements administratifs.....	103
CHAPITRE IV. — Conclusions sur la juridiction indigène.....	105
§ 1. — Conflits.....	105
§ 2. — Exécution des jugements.....	105
§ 3. — Appréciation générale des rapports entre le pouvoir exécutif et la juridiction indigène.....	107

TROISIÈME PARTIE

LE POUVOIR JUDICIAIRE. — LA JURIDICTION MIXTE

CHAPITRE I. — Histoire de la fondation des tribunaux mixtes.....	113
CHAPITRE II. — Organisation des tribunaux mixtes.....	116
CHAPITRE III. — Compétence des tribunaux mixtes à l'égard des actes administratifs.....	121
§ 1. — Compétence générale.....	121
§ 2. — Actes d'administration.....	124
§ 3. — Règlements administratifs.....	127

CHAPITRE IV. — Actes de souveraineté.....	129
§ 1. — Généralités.....	129
§ 2. — Exemples de jurisprudence.....	132
§ 3. — Affaires des oasis d'Héliopolis.....	134
§ 4. — Affaire du Tribut.....	145
CHAPITRE V. — Conclusions sur la juridiction mixte.	
Appréciation générale des rapports entre le pouvoir exécutif et la juridiction mixte.....	160

